

**Der Grundrechtliche Schutz der Privatsphäre
bei der Erhebung, Verarbeitung und Weitergabe
von statistischen Daten**

Unter Einbeziehung der Entscheidung des Bundes-
verfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983
— BVERFGE 65,1FF, —

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde der
Juristischen Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von
Christian Karaus
aus Berlin
1985

Campus-Druck
Kusterdingen



**Der Grundrechtliche Schutz der Privatsphäre
bei der Erhebung, Verarbeitung und Weitergabe
von statistischen Daten**

Unter Einbeziehung der Entscheidung des Bundes-
verfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983

— **BVERFGE 65,1FF**, —

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde der

Juristischen Fakultät

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Christian Karaus

aus Berlin

1985

Campus-Druck

Kusterdingen

Dekan:

Prof. Dr. Günter Püttner

1. Berichterstatter:

Prof. Dr. Günter Püttner

2. Berichterstatter:

Prof. Dr. Wolfgang Zöllner

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Februar 1985

Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Einleitung: Computer und Eingriff in die Privatsphäre	1
I. Zunehmende Sensibilität der Bevölkerung	
- Ursachen	1
1. Auslöser: Personenkennzeichen, Volkszählung 1983	1
2. Ursachen: a) Fortschritt der Technik	4
b) Zuwachs von persönlichen Daten beim Staat	4
c) Unzureichender Schutz im BStatG und BDSG	4
II. Schutz durch das Grundgesetz im Hinblick auf die im Wege einer statistischen Erhebung gewonnenen Einzeldaten - Problemaufriß	12
B. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für statistische Erhebungen (Art. 73 Nr. 11GG)	14
C. Verfassungsrechtlicher Datenschutz im statistischen Bereich - bisherige Überlegungen in Rechtsprechung und Literatur	19
I. Grundrechtliche Ausformulierungen eines Privatsphärenschutzes im statistischen Bereich	19
1. Art. 1I GG (Menschenwürde)	19
2. Spezialfreiheitsgrundrechte	21
a) Art. 4I GG (Glaubens- und Gewissensfreiheit)	21
aa) Schutzbereich	21
bb) Schranke: Art. 136III WRV iVm Art. 140 GG	22
b) Art. 6I GG (Schutz der Ehe und Familie)	24
c) Art. 13I GG (Unverletzlichkeit der Wohnung)	25
d) Art. 5I GG (Meinungsfreiheit)	28
e) Fazit	31

	Seite
3. Privatsphärenschutz über Art. 2I iVm	
Art. 1I GG (Stand der Diskussion)	33
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Anspruch auf Achtung einer menschlichen Privatsphäre)	33
aa) Sphärentheorie	
(a) innerste Sphäre	33
(b) weitere Privatsphäre	37
(c) Öffentlichkeitsbereich	38
bb) Anwendbarkeit der Sphärentheorie auf den statistischen Bereich (Mikrozensus-urteil)	41
cc) Kritik	42
(a) Statistikgeheimnis	42
(b) Fortschritt der Technik	42
b) Ansätze der Literatur	49
aa) Rollentheorie	49
bb) Recht auf informationelle Selbstbe- stimmung	51
II. Kritische Betrachtung der Theorie vom informationellen Selbstbestimmungsrecht	
1. Unterschiede und Vorteile gegenüber dem sphärentheoretischen Ansatz des Bundes- verfassungsgerichts	54
a) Intimsphäre	54
b) weitere Privatsphäre	56
aa) Ansätze des Bundesverfassungsgerichts zum informationellen Selbstbestimmungs- recht	56
(a) Lebach-Urteil	57
(b) Volkszählungs-Urteil	59
bb) Würdigung der Rechtsprechung	60
2. Grenzen der Auslegung überschritten?	62
3. Schranken des Selbstbestimmungsrechts	62
a) Beschränkung auf zurechenbare Informationen	63
b) Grenzen aus der Schrankentrias des Art. 2I GG	65

D. Konkretisierung des Schutzbereichs vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Hinblick auf statistische Erhebungen	66
§ 1 Erhebung und Aufbereitung der Statistik durch die Statistischen Ämter selbst	66
I. Vorbereitung einer statistischen Erhebung	67
II. Statistische Erhebung	68
1. Eingriffscharakter	68
2. Konsequenzen	69
3. Inhalt von statistischen Erhebungen	70
a) Informationen aus dem unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung	71
b) Informationen aus dem kommunikativen Bereich	72
aa) Einschränkung des Schutzzumfangs bei Unterschreiten einer Relevanzgrenze	73
bb) Einschränkung des Schutzzumfangs für Fragen nach elementaren Dingen	77
cc) Zwischenergebnis	78
c) Schranken des Grundrechts	79
aa) Gesetzesvorbehalt aus der Schrankentrias	79
bb) Schranken-Schranken	81
a) Voraussetzung eines spezifischen Zwecks	83
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	86
(aa) im weiten Öffentlichkeitsbereich	86
(bb) im begrenzten Öffentlichkeitsbereich	88
d) Zwischenergebnis	91
e) Erforderlichkeit einer Totalerhebung	92
4. Organisatorische Fragen bei einer statistischen Erhebung im Hinblick auf den Privatsphärenschutz	94
a) Allgemein	94
b) Verfassungsrechtliche Ausgangslage	97

	Seite
c) Zulässigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im einzelnen	98
d) Regelungsbedürftigkeit des Verwaltungsverfahrens	100
e) Vorschlag einer gesetzlichen Regelung	104
III. Statistische Aufbereitung	106
1. Die einzelnen Arbeitsschritte der Aufbereitung	106
2. Grundrechtsrelevanz der einzelnen Phasen	108
a) Signierung und maschinelle Bearbeitung	108
b) Speicherung	108
aa) Eigenständiger Eingriffscharakter	108
bb) Allgemeine Schranken der Speicherung	110
(a) Begrenzung aus der Aufgabenzuweisung	111
(b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	112
(aa) Welche Daten dürfen gespeichert werden?	112
α) "Daten auf Vorrat"	112
β) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	113
(bb) Dauer der Speicherung	116
IV. Auswertung und Veröffentlichung von statistischen Erhebungen	118
1. Auswertung	118
a) Eigenständiger Eingriffscharakter	118
b) Schranke: Gesetz	120
c) Zwischenergebnis	121
2. Veröffentlichung	121
a) Bedarf an Daten aus den Veröffentlichungen	121
b) Einfachgesetzliche Regelungen	122
c) Verfassungsrechtliche Überprüfung im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht	122

	Seite
(aa) Einschränkungen beim Datenumfang	148
(bb) Organisatorische Schutzmaßnahmen bei der verarbeitenden Stelle	151
b) Übermittlung an Gemeinden	154
(aa) Einschränkungen beim Datenumfang	154
α) Belange der Gemeinden	154
β) Schranken aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit	155
αα) Übermittlung überhaupt erforderlich?	155
ββ) Übermittlung welcher Daten ist erforderlich?	157
(bb) Organisatorische Schutzmaßnahmen beim kommunalstatistischen Amt	161
α) Funktionaler Behördenbegriff	161
β) Form und Intensität einer inhaltlichen Ausgestaltung des Schutzanspruchs	165
(cc) Anhang: Schon bestehender Schutz durch das BStatG	170
b) Ausgestaltung eines Gesetzes, das ausdrücklich auch die Weitergabe von Daten aus statistischen Erhebungen zu Zwecken des Verwaltungsvollzuges erlaubt	173
aa) Bedarf an solchen Daten	173
bb) Verfassungsrechtliche Schranken	174
(a) Aussagezwang - Selbstbezeichnung	175
(b) "Tendenziell Unvereinbares" miteinander verbunden?	177
c) Anhang: Gesetz, das eine kombinierte Erhebung von Daten für die Statistik und für den Verwaltungsvollzug vorsieht	181

	Seite
aa) Unvereinbar mit Zielen der Statistik?	181
bb) Untauglich, weil Auseinanderlaufen des Rechtsschutzes?	181
§ 3 Weitergabe statistischer Daten an die Forschung	186
I. Ausgangslage	186
II. Informationsanspruch des Wissenschaftlers	187
1. Regelungsgehalt des Art. 5IIII GG	187
2. Schutzbereich des Art. 5IIII GG	187
3. Verfassungsrechtliche Schranken	188
a) Allgemein	188
b) Bedeutung für die Weitergabe von Daten aus der Statistik	190
aa) Klar zu entscheidene Extrempositionen	190
bb) Problematischer Grenzbereich - Güter- abwägung	192
III. Voraussetzungen für eine Güterabwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Wissenschaftsfreiheit	193
1. Konkretisierung des Forschungszwecks	193
a) konkreter Forschungsbereich	193
b) "wissenschaftliche Zwecke"	194
c) einzelfallbezogene Abwägung bei bestimmten Forschungsvorhaben	195
2. Voraussetzung einer einzelfallbezogenen Ab- wägung im einzelnen	196
a) Geeignetheit der angeforderten Daten	196
b) Erforderlichkeit des Informationsbedarfs	197
aa) Übermittlung von Daten erforderlich?	197
bb) Übermittlung personenbezogener Daten erforderlich?	197
cc) Vor Übermittlung Einwilligung des Betroffenen einholen?	197

	Seite
c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn	201
aa) Konfliktanalyse	201
bb) Wertfreie Entscheidungskriterien für die übermittelnde Stelle im Hinblick auf Art. 5 III 1 GG	202
cc) Andere Lösungsmöglichkeiten des Konflikts	204
(a) restriktiver Wissenschaftsbegriff	204
(aa) Unabhängigkeit	205
(bb) Weisungsgebundenheit	206
(cc) Institutionalisierung	207
(b) Gesetzliche Ausformulierung von Rahmenbedingungen für eine Güterabwägung	208
(aa) Grundsatz der Zweckbindung	209
(bb) Sicherstellung, daß einzelnen nur statistischer Merkmals-träger	210
α) Finanzierung des Vorhabens	210
β) Sicherungen organisatorischer und technischer Art	211
f) Verantwortlicher Forschungs-leiter zu bestimmen	212
3. Zusammenfassung	213
4. Formulierungsvorschlag einer gesetzlich festgelegten Rahmenbedingung	213
IV. Regelung für den Zugang der Wissenschaft zu statistischen Einzelangaben im BStatG (§ 11 BStatG)	214
V. Zukünftige gesetzliche Regelung im BStatG oder in den jeweiligen Einzelstatistikgesetzen?	218
Literaturverzeichnis	222

Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angegebenen Ort
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BR-DrS	Bundesrats-Drucksachen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BT-DrS	Bundestag-Drucksachen
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVwVfG	Bundesverwaltungsverfahrensgesetz
BW	Baden-Württemberg
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DSWR	Datenverarbeitung, Steuer, Wirtschaft, Recht
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Datenverarbeitung im Recht
DUZ	Deutsche Universitätszeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
ID-Merkmal	Identifizierungs-Merkmal
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
LD SG	Landesdatenschutzgesetz
LS	Leitsatz
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
n.f.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
ÖVD	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
Reg.-Entw.	Regierungs-Entwurf
RN	Randnummer
SGB	Sozialgesetzbuch
StGB	Strafgesetzbuch
TB	Tätigkeitsbericht des - Landesbeauftragten für Datenschutz (LfD) - Bundesbeauftragten für Datenschutz (BfD)
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VVDSTRL	Veröffentlichung der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwBlBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VZG	Volkszählungsgesetz
WP	Wahlperiode
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einleitung: Computer und Eingriff in die Privatsphäre

Der Einbruch in die Privatsphäre durch konsequente Ausnutzung der manuellen Datenverarbeitung, insbesondere der Computertechnologie, ist - vor allem in den führenden Industrieländern - zu einem ernsthaften Problem und Inhalt unzähliger wissenschaftlicher Abhandlungen geworden.¹⁾

Es wird befürchtet, daß durch die Speicherung der Daten und ihre jederzeitige Abrufbarkeit Einblick in das Privatleben, ein "Durchdringen des gesamten Rollenverhaltens des Individuums"²⁾ möglich wird.

I. Zunehmende Sensibilität der Bevölkerung - Ursachen

- 1) Ein verschärftes Problembewußtsein hat in den letzten Jahren eine zunehmende Sensibilität der Bevölkerung erbracht,³⁾ was die Verarbeitung ihrer Daten und einen eventuellen Datenmißbrauch angeht.

Lag das Mißtrauen gegenüber Datenmißbrauch durch staatliche Stellen⁴⁾ nach einer Umfrage 1976⁵⁾ noch bei 6 %, so hat diese Unsicherheit in letzter Zeit stark zugenommen.⁶⁾ Hierzu trug in Deutschland die öffentliche Diskussion bei, die sich vornehmlich an zwei Themen entzündete:

-
- 1) S. Evers "Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz"; Seidel "Datenbanken und Persönlichkeitsrecht"; Kamlaß "Right of Privacy"; Kloepper "Datenschutz als Grundrecht"; mit einem dogmatischen Ansatzpunkt für Art. 21 GG Rüpke "Der verfassungsrechtliche Schutz der Privatheit" sowie Rohlf "Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre"
 - 2) S. Seidel in Krauch "Erfassungsschutz" S. 38
 - 3) S. dazu auch Leuze DVBl. 84, 1ff.(5)
 - 4) Privaten Datenmißbrauch befürchteten 50 % der Bevölkerung
 - 5) Bevölkerungsstudie DVR 1976, 295
 - 6) S. auch Steinmüller/Frank in: B-W in Wort und Zahl Statistische Monatshefte 1980, 75, die 1979 eine "Unlust der Bevölkerung zum Ausfüllen von statistischen Fragebögen konstatierten, die sich von Argwohn bis zur Weigerung gesteigert hätte; zitiert nach Schneider, VWBLBW 7/83 S. 225ff. (227 FN 18)

- 1970 bezüglich der geplanten Einführung eines Personenkennzeichens¹⁾
- 1983 bezüglich des Volkszählungsgesetzes 1983 vom 25.3.82²⁾

Es muß verwundern, daß das Problem der Geheimhaltung der Daten in statistischen Datenbanken bisher in der Bundesrepublik Deutschland von der Wissenschaft kaum beachtet wurde.³⁾ Dies hängt wohl damit zusammen, daß diesen Daten aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten bisher weniger Bedeutung zugemessen wurde, da die Angaben nur in aggregierter Form⁴⁾ verarbeitet und weitergegeben wurden, was eine Reidentifikation des einzelnen zwar

1) Dazu Krauch "Erfassungsschutz"; Dammann in: Dammann/Karhausen/Müller/Steinmüller S. 25ff.; Seidel NJW 70, 1581; Kamlaß DÖV 70, 361; 2. Bericht der Bundesregierung über die Anwendung der EDV in der Bundesverwaltung vom 13.4.70 BT DrS VI/648 6.5.2.1. und 6.5.2.2.; Der Spiegel 16/1969 S. 58ff.; s. auch den einstimmigen Beschluß des Rechtsausschusses des BT gegen die Einführung: 7. WP, 97. Sitzung vom 5.5.76 S. 74. Die Diskussion um die Einführung eines Personenkennzeichens wurde inzwischen wieder belebt durch den vorgesehenen maschinenlesbaren Personalausweis; dazu zuletzt Steinmüller DVR Heft 3/4 1983 S. 205ff.; Der SPIEGEL Heft 32 1983 S. 17ff.; das BVerfG wird sich noch 1984 mit dem Personalausweisgesetz befassen.

2) BGBl. I, S. 369; bezüglich der britischen Volkszählung '81 s. auch Beschwerde bei der Europ. Kommission für Menschenrechte in Straßburg (abgedruckt in EuGRZ 83, 410f.)

3) In den USA wurde anläßlich der geplanten Einführung eines statistischen Bundesdatenzentrums der Schutz der Privatsphäre gegenüber dem Computer erstmals erörtert; zur Geschichte der "Computer privacy" Seidel (Diss.) S. 56ff.; in letzter Zeit nimmt das Interesse an der Statistik auch in der BRD zu: s. Änderung des BStatG (insb. § 11, vom 14.3.80, BGBl. I, 289) sowie Einsetzung eines Arbeitskreises "Statistik" durch die Konferenz der Datenschutzbeauftragten, ferner Forschungsprojekte auf dem Gebiet der Statistik wie das Penta-Projekt (dazu Kerkau ÖVD 6/81 S. 6 FN 3)

4) Zusammenfassung mehrere Aussagen über mehrere Personen zu einer Aussage

nicht unrealisierbar, aber doch nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich machte. Daher sah man in einer statistischen Datenbank im Hinblick auf die Anonymität des einzelnen und das Statistikgeheimnis (§ 11 BStatG) keinen Einbruch in die Privatsphäre.¹⁾

Doch auch hier führte die Sensibilität der Bevölkerung im Hinblick auf die Gefahren der neuen Informationstechnologie dazu, daß eine viermonatige öffentliche Diskussion²⁾ über ein vom Bundestag einstimmig beschlossenes Gesetz bei 50 % der Bevölkerung Mißtrauen gegenüber der Erhebung der Daten und bei 25 % die Bereitschaft zur Verweigerung der Beantwortung der Fragen erbrachte.³⁾ Dies führte letztlich dazu, daß das BVerfG den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung auf Aussetzung der Volkszählung mit Beschluß vom 13.4.83 stattgab.⁴⁾

1) S. Mikrozensus-Urteil BVerfGE 27, 1ff.

2) S. nur: SPIEGEL Nr. 8/83 S. 104ff. sowie Nr. 12/83 S. 106ff. und Nr. 13/83 S. 28ff.; Die ZEIT vom 18.3.83 S. 9ff. sowie vom 25.3.83 S. 1; STERN vom März 83, S. 79ff.; Stuttgarter Zeitung vom 10.3.83; Rommel in Der Städtetag 3/83 S. 171; FAZ vom 2.3.83 S. 9 und 16.3.83; KONKRET 3/83 S. 13; WELT vom 10.3.83

3) S. Deutsches Allgem. Sonntagsblatt vom 24.4.83

4) AZ 1 BvR 209, 269/83 NJW 83, 1307; Kritisch dazu Schneider BWVwBl. 83, 225ff.; zum Urteil im Hauptsacheverfahren (BVerfGE 65, 1ff. = NJW 84, 419 ff.) s. a. S. 59 und S. 66ff.

2) Ursachen der Sensibilität

Die Ursachen der Sensibilität sind vielfältig und können hier nur angeschnitten werden.

- a) Die Diskussion über einen verstärkten Schutz der Privatsphäre ging einher mit dem Versuch, in nahezu allen Bereichen die Vorteile der modernen Informationstechnologie mit Hilfe der EDV auszunutzen.¹⁾ Der Bürger fühlt sich zunehmend Experten ausgeliefert²⁾ sowie einem im Verborgenen arbeitenden Apparat, der von außen nur schwer beobachtet werden kann.³⁾
- b) Was den statistischen Bereich angeht, wurden zwar schon Anfang der 60'er Jahre bei der Aufbereitung der Statistiken die Vorteile der EDV zu Nutze gemacht.⁴⁾ Daß die Forderung nach mehr Privatsphärenschutz nun auch die Amtliche Statistik erreicht hat, liegt daran, daß die statistischen Ämter gegenüber einer früheren Handhabung⁵⁾ heute zunehmend auch Einzelangaben speichern.

Das Interesse des Bürgers an Geheimhaltung seiner Daten steht dabei im Widerspruch zum - vor allem in letzter Zeit - von Stellen der öffentlichen Verwaltung aber auch privaten Institutionen geäußerten Wunsch auf Übermittlung dieser Daten zwecks eigener Aufbereitung.⁶⁾

-
- 1) Zur geschichtlichen Entwicklung der Datenverarbeitung und den heutigen Einsatzmöglichkeiten des Computers, s. Leuze in DVBl. 84, 1ff. (2f.); zum Einsatz der EDV bei der Justiz Podlesch DVR 1 /72), 164; Simitis NJW 71, 674ff.; zuletzt W. Kraus in FR vom 5.5.83 S. 19
 - 2) S. Bull NJW 79, 1178
 - 3) S. Krause DVR 80, 229ff., 231
 - 4) S. dazu Szameitat/Zindler in Wirtschaft und Statistik 7/62 S. 377ff.
 - 5) S. Bartels in Das Informationsbankensystem II, S. 86
 - 6) S. zuletzt § 9II-IV VZG 1983; s. auch Karhausen in Anhörung 1974 aaO S. 155f.

Der Amtlichen Statistik als Potential vielfältiger Daten des Bürgers kam dabei zugute, daß diese wegen der steigenden Bedeutung für die Bewältigung politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Probleme und der für die statistische Erfassung und Aufbereitung gestellten Anforderungen¹⁾ ständig vervollständigt wurde.²⁾

Hierfür haben die statistischen Ämter auch die schon bei der Verwaltung vorhandenen Daten für statistische Zwecke genutzt, wobei ihnen die Tatsache entgegenkam, daß der Staat immer mehr persönliche Daten des einzelnen erhob und speicherte.

- aa) Dazu trug zum einen der Bürger selbst bei. Die sich zunehmend ausbreitende Leistungsverwaltung führte bei dem einzelnen zu einer entsprechenden Leistungserwartung. Diese Leistungserwartung, die mit dem immer dichter werdenden Netz von Leistungen des Staates einherging, ließ praktisch keinen Bürger aus.³⁾ Damit aber stieg die Zahl derjenigen, die auf einen Kontakt mit der Verwaltung angewiesen waren.⁴⁾ Da jede Leistung des Staates eine große Anzahl von Informationen des einzelnen erforderte, wuchs die Zahl der erhobenen Daten.⁵⁾

1) Insbes. auf dem Gebiet der Regional-, Infrastruktur-, Umwelt- und Bildungsstatistik

2) Dazu auch Benda in "Handbuch des Verfassungsrechts" S. 106ff. (118)

3) S. auch P. J. Müller in Dammann/Karhausen/Müller/Steinmüller aaO S. 63ff. (81)

4) S. Simitis NJW 71, 675

5) S. Simitis aaO S. 675: Eine vom Staat verwaltete Gesellschaft setzt notwendigerweise die Registrierung des einzelnen und damit einen stärkeren Eingriff in die Privatheit des einzelnen voraus

- bb) Aber auch der Staat in Form des modernen Wohlfahrt- und Versorgungsstaats ist verstärkt auf Planungs- und Prognosedaten angewiesen.¹⁾ Eine Prognose zukünftigen Verhaltens setzt die Kenntnis gegenwärtigen Verhaltens voraus. "Der beplante Bürger ist zunächst ein beobachteter, ausgespähter Bürger".²⁾ Detaillierte Informationen sind notwendig, um den anfallenden Aufgaben gerecht zu werden. Die immer vielfältiger werdenden Verpflichtungen des Staates zwingen auch hier dazu, persönliche Daten des Bürgers zu ermitteln und zu speichern.³⁾ Im Namen des Allgemeinwohls werden immer mehr Daten für eine bessere Wirtschafts- und Zukunftsplanung vom einzelnen Bürger erhoben.⁴⁾

Auf diese Daten haben die statistischen Ämter Zugriff genommen. Sie haben schon bisher einen Großteil ihrer Ergebnisse aus Verwaltungsunterlagen gewonnen; sie konnten so originäre Erhebungen vermeiden.⁵⁾ Grenzen setzte aber in der Vergangenheit die Technik. Wegen der meist nur einzigen Möglichkeit der manuellen Erlangung der Daten durch Durchschrift etc. war der Verwaltungsaufwand sehr groß. Dies änderte sich aber mit zunehmender Automation der Verwaltung.

-
- 1) S. nur Simitis in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG Einl. RN. 7ff. sowie Pawlikowsky "Datenschutz" S. 9
- 2) Eberle DÖV 77, 306
- 3) S. auch Demant/Tuner in ÖVD 75, 524ff. (525)
- 4) Benda aaO S. 41 spricht in diesem Zusammenhang von zunehmendem Interesse des Staates auf Totalinformation; s. auch Steinmüller in Steinmüller/Löchner aaO S. 60: Globalsteuerung; prägnant auch Brehmer-Voegel, JA 78, 496; zu den umfangreichen Datenbanken, die im Bereich der inneren Sicherheit, der Sozialleistungen, aber auch in Gestalt von Personalinformationssystemen angelegt wurde, s. Leuze DVBl. 84, 1ff. (3)
- 5) Z.B. Unterlagen vom Standesamt, Einwohnermeldeamt, Arbeitsamt, Kraftfahrzeugbundesamt etc.; dazu auch Bartels in "Das Informationsbanksystem II" S. 77ff. (79)

Jetzt kann den statistischen Ämtern ohne großen Mehraufwand ein Doppel der Verwaltungsunterlagen überspielt und ausgewertet werden.¹⁾ Was auf der einen Seite als Beitrag zur Rationalisierung gefeiert wird,²⁾ ist für die andere Seite ein Alptraum vom total verwalteten, kontrollierten, manipulierten und durchsichtigen Bürger geworden.³⁾

Zwar sind der Ausnutzung des Verwaltungsmaterials für statistische Aufbereitungen Grenzen gesetzt, da diese Daten meist für spezielle Verwaltungszwecke bestimmt sind und daher nicht immer für Statistiken brauchbar sind.⁴⁾

Der überwiegende Teil der Einzeldaten aus dem Verwaltungsvollzug läßt sich aber schon heute für statistische Aufbereitungen verwenden.

In Zukunft wird ein besserer Zugriff des Statistischen Bundesamtes auf die Daten aus dem Verwaltungsvollzug durch die Neufassung des BStatG 1980⁵⁾ gewährleistet,

1) S. schon Seidel (Diss.) aaO S. 18: automatische Personenregister als wertvolles Ausgangsmaterial für Statistiken

2) S. dazu Simitis "Informationskrise" S. 131ff.

3) S. Pawlikowsky "Datenschutz" S. 11

4) Bartels in "Das Informationsbankensystem II" S. 80 verweist in diesem Zusammenhang auf die Vermögenssteuerstatistik, die wegen der Freigrenzen und Freibeträge nur unzureichend Auskunft über den Vermögensbestand der Bevölkerung geben kann.

5) § 3I Nr. 9 BStatG

der dem Bundesamt bei Aufbereitung und Speicherung der Daten aus dem Verwaltungsvollzug ein Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der "Bedürfnisse der Statistik in inhaltlicher und technischer Hinsicht" zuerkennt.¹⁾

Mit dem Aufbau einer umfassenden statistischen Datenbank, die eine Abkehr von der bisherigen Segmentierung einzelner Bundes- und Landesstatistiken bedeutete, ist auch ein Funktionswandel der Amtlichen Statistik zu erkennen.²⁾ Die immer vollkommeneren Datenbestände der statistischen Ämter mit ihrer Aktualität, verbunden mit den Nutzungsmöglichkeiten, die die Automatische Datenverarbeitung erbrachte, weckte das Interesse von Stellen innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Die Statistik bekam die Funktion einer "Bürgerinformation".³⁾ Das beschwor nicht nur die Gefahr einer Kräfteverschiebung zwischen Legislative und Exekutive⁴⁾ herauf.⁵⁾ Der befragte Bürger seinerseits sah und

-
- 1) S. Begründung des Reg.-Entwurfs des BStatG BR-DrS 443/78 S. 27 zu § I Nr. 9; s. auch Bürgin in Wirtschaft und Statistik 8/80 S. 501ff. (503f.) Originäre Erhebungen für stat. Zwecke werden dadurch nicht überflüssig. Insb. dort, wo der Staat nicht lenkt oder kontrolliert und daher keine Daten besitzt, ist er auf eigene Erhebungen angewiesen. Auch Fehlerquoten (z.B. Doppelerfassung, sog. "Karteileichen"; dazu auch Koppenstedt in FAZ v. 23.4.83 sowie Julitz in FAZ v. 26.4.83) lassen sich nur durch originäre (Total-) Erhebungen beseitigen
 - 2) In diesem Sinn auch Simitis im 9. Tb des LfD Hessen S. 37
 - 3) S. Simitis (FN 2) S. 37
 - 4) Dazu schon Podlech DÖV 70, 473ff. (474); Simitis NJW 71, 673ff.; Steinmüller in Löchner/Steinmüller aaO S. 56ff.; Jarass DVR 3/74 S. 368ff.
 - 5) Hier ist das Gewaltenteilungsprinzip angesprochen, das auch ein gewisses "informationelles Gleichgewicht" voraussetzt; dazu K. Lenk in Kilian/Lenk/Steinmüller aaO S. 15, 23f.; Luhmann ÖVD 72 Heft 2 S. 44ff.; Gusy DÖV 80, 432ff.; H.-J. Geiger in Lilian/Lenk/Steinmüller aaO S. 173ff.; s. auch Wiese DVBl. 80, 868: "freiheitssichernde Machtverteilung durch Informationsbegrenzung" sowie 3. Tb des BfD (BT-DrS 9/93 S. 45)

sieht dabei auch sein (berechtigtes) Interesse an Geheimhaltung seiner Daten in Gefahr, indem er insbesondere befürchtet, daß diese Daten über statistische Zwecke hinaus für Dritte Verwendung finden würden.¹⁾

c) Schutz des Einzelnen durch BStatG und BDSG

aa) Der Gefahr einer unbeschränkten Übermittlung und Verwertung statistischer Einzelangaben sollte zum einen durch das Statistikgeheimnis in § 11 BStatG²⁾ begegnet werden. Doch hier ist festzustellen, daß dieses selbst unter dem Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung steht und insoweit der Geheimnisschutz durch § 11 BStatG wieder relativiert wird.³⁾

bb) Auch bezüglich der vom BVerfG⁴⁾ noch als ausreichend angesehenen Anonymität der Daten hat sich mit Einzug der Technik ein Wandel bemerkbar ge-

1) In diesem Zusammenhang ist die Änderung des Melde-rechts zu beachten. Mit der im MRRG vorgenommenen Objektivierung des Hauptwohnsitzes ist die Möglichkeit eines einheitlichen Personenregisters in der ganzen Bundesrepublik geschaffen worden. Hierfür sollte eine Totalerhebung in Form der Volkszählung 83 die verlässlichen Daten liefern (s. dazu auch Wimmer in "Der Städtetag 7/83 S. 474). Damit verbunden war die Gefahr, daß mit Hilfe eines solchen zuverlässigen Datenkatalogs Daten, die bisher in "kleineren Informationsinseln" über die Bundesrepublik verstreut waren, zusammengeführt werden können (dazu Simitis am 1. Tag der mündl. Verhandlung zum VZG 83). Zur Problematik des Zusammenwachsens einiger Teilbereiche durch die neuen Informationstechnologien allgemein Schuster in Recht und Politik 80, 68ff. (70)

2) V. 14.3.80 (EGBI I, 289)

3) An dieser Stelle sollen die Gefahren nur kurz angeschnitten werden. Zum Statistikgeheimnis wird an späterer Stelle noch ausführlich einzugehen sein.

4) S. BVerfGE 27, 1ff.; dazu schon oben S. 3, ausführlich unten S.41f., Ziffer bb)

macht, was insbesondere die Rückführbarkeit anonymisierter Daten in personenbezogene Informationen angeht.¹⁾

- cc) Einen weiteren Schutz sollte für personenbezogene Daten das BDSG²⁾ bilden, das einen Kompromiß darstellt zwischen dem Informationsbedürfnis staatlicher und privater Stellen einerseits und der Privatsphäre des Bürgers andererseits.³⁾

Ohne hier schon der Frage der Anwendbarkeit des BDSG auf statistische Daten und des Konkurrenzverhältnisses zum BStatG näher nachgehen zu wollen,⁴⁾ bleibt eine Schwachstelle aufzuzeigen: Um den Mißbrauch aufzudecken, muß der durch die Datenübermittlung Betroffene erst die Verletzung seiner Rechte darlegen und beweisen. Woher die Daten an die betreffende Stelle gelangt sind, ist für den Bürger idR nicht erkennbar; meist erfährt er nicht einmal, welche Daten für die ihm nachteilige Entscheidung herangezogen wurden.⁵⁾

-
- 1) Dazu Karhausen/Bartels in Anhörung 74 aao S. 150 ff. Rapaport in Kaase aao S. 46 ff.; Schlörer in Kaase S. 118ff.; Jacobs ÖDV 6/73 S. 258ff.; Burkert DVR 79, 63ff., ders. in Kaase S. 143 ff.; Seidel (Diss.) speziell Brunnstein in "Die Volkszählung" S. 128ff. Auch dieser Problematik wird später noch näher nachzugehen sein.
- 2) V. 27.1.77 (BGBl. I, 201), sowie die inzwischen verabschiedeten Landesdatenschutzgesetze
- 3) S. auch Klopfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 28; Privatheit gegen Staatseffizienz; s. auch Ossenbühl NVwZ 82, 465ff. (468) "Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag"
- 4) S. dazu im Ansatz Czapski ÖDV 4/75 S. 163ff.
- 5) S. Schlink in Kilian/Lenk/Steinmüller aao S. 165; Simitis NJW 71, 676; s. auch Gusy DÖV 80, 432 zum Problem gegenüber den Ämtern für Verfassungsschutz, ders. in NVwZ 83, 322; s. auch Klopfer (FN 3) S. 22; Simon in "Die Volkszählung" S. 136ff. (148) spricht in diesem Zusammenhang von einem "Übersehen des sozialen Kräfteverhältnisses"

Eine institutionalisierte Kontrolle gibt es in Ansätzen nur im öffentlichen Bereich (§ 19 BDSG), im nicht-öffentlichen Bereich gibt es neben den wenig effektiven Rechtsbehelfen nur die Möglichkeit der Auskunftersuchen (§§ 26, 34 BDSG) und die Eigenkontrolle durch von den Gesellschaften selbst bestellte Datenschutzbeauftragte (§§ 28, 38 BDSG)¹⁾

Aus dem gleichen Grund läuft auch der Strafrechtsschutz des Bürgers (§§ 203ff. StGB) leer, da die Ausgestaltung als Antragsdelikt eine Kenntnis des Bürgers vom Mißbrauch voraussetzt.²⁾

Wenn die (noch) unvollkommene Rechtslage auch nicht den einzig ausschlaggebenden Grund für die Sensibilität der Bevölkerung bildet³⁾, so darf sie in ihrer Wirkung auch nicht unterschätzt werden.

1) Skeptisch über diesen institutionalisierten Schutz auch Brehmer/Voegeli JA 78, 496

2) Dieser unzureichende Rechtszustand wurde inzwischen erkannt. Ein richtiger Schritt zu einer besseren Kontrolle ist ein Strafantragsrecht des Landesbeauftragten für Datenschutz (so z.B. § 25 Nr. 3 Satz 2 LDSG BW (v. 4.12.79, GBl., S. 534)

3) Die Frage wäre vor allem von den Sozialpsychologen zu prüfen

II. Schutz durch das Grundgesetz im Hinblick auf die im Wege einer statistischen Erhebung gewonnenen Einzeldaten - Problemaufriß

Die Frage der Erhebung und Verarbeitung von statistischen Daten, wie sie sich zuletzt wieder am Volkszählungsgesetz 83 entzündet hat, ist nicht nur zu einem politischen Konflikt geworden.

Sie erfordert auch eine genaue Analyse des verfassungsrechtlichen Schutzes.

- 1) Dabei soll vorweg geprüft werden, welche verfassungsrechtlichen Schranken sich für den Bundesgesetzgeber bei einer statistischen Erhebung im Hinblick auf seine Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 Nr. 11 GG: "Statistik für Bundeszwecke") ergeben.¹⁾
- 2) Weiter soll dann der Hauptfrage nachgegangen werden, inwieweit das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte, dem einzelnen Bürger Schutz gegenüber einer statistischen Befragung bietet, auch im Hinblick auf die Entwicklung der modernen Informationstechnologie. Dabei wird von Interesse sein, inwieweit auch bei einer statistischen Erhebung die Privatsphäre des einzelnen gefährdet werden kann.²⁾

Der mögliche Schutzanspruch muß dabei in zweierlei Richtung untersucht werden:

- Zum einen im Hinblick auf die Gefahren bei der statistischen Erhebung. Dies kann als Schutz vor Daten bezeichnet werden.

1) Dazu unten Teil B, S. 14ff.

2) Dazu unten Teil C, S. 19ff. und Teil D, S. 66ff.

- Zum anderen aber auch auf die Risiken, die mit der Verarbeitung und Weitergabe der im Wege einer statistischen Erhebung gewonnenen Daten verbunden sind.

Schutzobjekt des Bürgers gegenüber dem Staat ist hier letztlich die Privatheit des Menschen.¹⁾ Vorrangig²⁾ wird daher der Verfassungsfrage nachzugehen sein, welche Mindestanforderungen das Grundgesetz an den Schutz der Privatsphäre des einzelnen stellt. Hier soll nicht der weitere Versuch unternommen werden, den Schutz der Privatsphäre dogmatisch einzuordnen.³⁾ Vielmehr soll aufgezeigt werden, inwieweit der Privatsphärenschutz auch auf die Erhebung und Verarbeitung von statistischen Daten ausgeweitet werden kann und inwieweit dafür die Lösungsansätze der Rspr. und der Literatur einen brauchbaren Ansatz bieten. Die Interpretation des Grundrechtsschutzes hat dann möglicherweise auch Folgen für die einfachgesetzliche Konkretisierung des Privatsphärenschutzes. Wie und in welchen Grenzen der Gesetzgeber dabei in der inhaltlichen Ausgestaltung seiner gesetzlichen Schutzpflicht genügt, soll dann in einem weiteren Schritt überlegt werden.

1) S. auch Klopfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 21

2) Unter datenschutzgesetzlichen Gesichtspunkten ließe sich auch das Vorfeld der Datenerhebung nicht erfassen. Die Datenerhebung wurde bisher im BDSG außer in § 9 II BDSG (Sonderregelung) nicht erfaßt (s. dazu Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 9 RN 2; s. auch Simitis DVR 1973, 138ff. (170)). Eine Änderung ist geplant im CDU-Entwurf einer Novellierung des BDSG (BT-DrS 8/3608 S. 3 und § 9

3) Dazu schon "Rüpke "Der verfassungsrechtliche Schutz der Privatheit" sowie Rohlf "Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre"

B. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für statistische Erhebungen (Art. 73 Nr. 11 GG: "Statistik für Bundeszwecke"

- 1) Das BVerfG hat sich zu dem Begriff "Bundeszwecke" erstmals im Volksbefragungsurteil¹⁾ geäußert und dabei entscheidend auf den Gegenstand der Befragung abgestellt. Nur wenn dieser Gegenstand der Bewältigung einer Bundesaufgabe diene, sei Art. 73 Nr. 11 GG einschlägig.²⁾
- 2) Eine einfachgesetzliche Konkretisierung des Begriffs läßt sich im BStatG³⁾ bisher nicht finden. Der Gesetzgeber sah sich schon 1953⁴⁾ außerstande, eine Definition für den Begriff der Bundesstatistik zu finden. Auch in der Neufassung des BStatG³⁾ ist von der Formulierung einer allgemeinverbindlichen Definition Abstand genommen worden; es wurden nur zu Beginn des Regierungs-Entwurfs als eine Art "Präambel"⁵⁾ die Aufgaben des Statistischen Bundesamtes umschrieben.⁶⁾ Danach wird der Begriff der Bundesstatistik sehr weit ausgelegt.⁷⁾

1) BVerfGE 8, 104ff.

2) In diesem Sinn auch v. Münch in v. Münch Art. 73GG RN 72; Mangoldt-Klein Art. 73GG Anm. XIX. sowie Maunz in MDH Art. 73 GG RN 138, Art. 44GG RN 16

3) vom 14.3.80 (BGBl. I, 289)

4) In der Begründung des Reg.-Entw. zum BStatG 1953, in Verhandlungen des Deutschen Bundestags, 1. WP 1949 DrS 4168

5) S. Bürgin in Wirtschaft und Statistik 8/80 S. 501

6) BR-DrS 443/78 S. 14f.

7) Zustimmung Wimmer in "Der Städtetag" 1983 S. 472 (475)

Der Bund hat nach Vorstellung des Gesetzgebers die Möglichkeit, sich für alle Zwecke, die er berechtigterweise verfolgt, die nötigen statistischen Unterlagen zu verschaffen.¹⁾ Dabei seien auch Länderinformationswünsche sowie der Datenbedarf von Wirtschaft und Wissenschaft sowie von Gruppen, die an der politischen Willensbildung beteiligt sind, zu berücksichtigen.²⁾ Das Hauptgewicht der amtlichen Statistik liegt danach bei der Bundesstatistik.

- 3) Liegt diese weite Auslegung des Begriffs "Bundeszweck" noch im Rahmen des Art. 73 Nr. 11GG?

Dies erfordert eine Interpretation des Art. 73 Nr. 11 GG, welcher dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Gesetze über "Statistiken für Bundeszwecke" zuweist.

- a) Eine historische Betrachtung spricht für eine weite Interpretation des Begriffs "Bundeszweck". Hierbei ist von Interesse, daß eine ausdrückliche Regelung erstmals ins GG aufgenommen wurde.

Das Reich verzichtete noch auf eine Zuständigkeitsregelung, ging vielmehr von einer natürlichen Zuständigkeit für die Reichsstatistik aus.³⁾ Bei den

1) BR-DrS 443/78 S. 15

2) BR-DrS 443/78 S. 16

3) Dies hatte seinen Ursprung im Verfassungsgrundsatz von H. Triepel ("Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung" in Festgabe für P. Laband 2. Bd. S. 249ff.), wonach das Recht, ein Gesetz zu erlassen, auch das Recht umfaßt, vorbereitende Maßnahmen dafür zu ergreifen; s. Hiller "Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesstatistik" S. 33

Beratungen während des Chiemseer Konvents und im Parlamentarischen Rat war man sich einig, diese Übung nicht fortzusetzen: die Zulassung von ungeschriebenen Zuständigkeiten würde dem Zuständigkeitskatalog der Art. 70ff. GG seinen Sinn nehmen.¹⁾ Andererseits wollte man die Befugnisse des Bundes auch nicht zu sehr beschneiden. So sollte der Bund insbesondere auch auf dem Gebiet, auf dem er keine Gesetzgebungskompetenz hat, berechtigt sein, Statistiken aufzustellen.²⁾ Eine Begrenzung wurde als unzweckmäßig angesehen. Mit der Aufnahme in den ausdrücklichen Gesetzgebungskatalog sollte gerade eine Voraussetzung für eine "einheitliche, den Aufgaben des Bundes gerecht werdende, statistische Gesetzgebung" geschaffen werden.³⁾ Mit der Formulierung "für Bundeszwecke" wollte man sicherstellen, daß einerseits der Tätigkeitsbereich des Bundes nicht zu sehr eingeschränkt würde, andererseits wollte man die Länder nicht daran hindern, Daten für ihren eigenen statistischen Bedarf zu erheben.⁴⁾

b) Es bleibt für die Begriffsbestimmung damit folgendes festzuhalten:

aa) Unzweifelhaft fallen darunter alle Statistiken, die der Vorbereitungen von solchen Materien dient, für die der Bund die materielle Gesetzgebungskompetenz hat.

1) S. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23.8.48 (München) Darstellungsteil S. 29; zitiert nach Hiller aaO S. 31

2) S. Hiller aaO S. 31

3) S. Hiller aaO S. 33

4) S. Hiller aaO S. 36

Dabei kann es für die Bewertung einer Statistik nicht darauf ankommen, ob die erhobenen Daten objektiv einer Bundesaufgabe dienen. Es reicht, wenn der Gesetzgeber von deren Tauglichkeit subjektiv ausgegangen ist.¹⁾ Die zusätzliche Eignung von Bundesstatistiken auch für Länderzwecke kann an der Bundeskompetenz nichts ändern. Insofern ist es auch unbedeutend, wenn Daten, die der Bund für seine Aufgaben braucht, gleichzeitig Aufgaben der Landesstatistiken erfüllen.²⁾

- bb) Schwieriger wird die Beurteilung solcher Daten, die in erster Linie anderen Stellen (als dem Bund) dienen und für die der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat. So wird z.B. bei der Datenerhebung für Bundesstatistiken auf eine feine regionale Gliederung geachtet, um dem "Informationsbedürfnis der Gemeinden für kommunale Planungsaufgaben" gerecht zu werden.³⁾ Die "starke Beanspruchung der Länder bei der Durchführung der Erhebung"³⁾ gibt dafür keine verfassungsrechtliche Legitimation; genausowenig wie der Hinweis auf den "allgemeinen Informationsauftrag" und die "rationellere Erhebung".⁴⁾ Damit wäre die Trennlinie von Art. 70I GG aufgehoben und letztlich alles Bundesstatistik.⁵⁾

1) So auch Daleki JZ 83, 62

2) Die Bedenken von Daleki (JZ 83, 60ff.; kritisch auch Steinmüller in Der SPIEGEL 12/83) bezüglich der Bundeskompetenz zum Erfragen der Religionszugehörigkeit in einer Bundesstatistik gem. § 2 Nr. 1 VZG 83 vermögen daher nicht zu überzeugen. Die Ergebnisse über die Religionszugehörigkeit dienen nicht nur den Ländern, sondern auch dem Bund (s. Reg.-Entw. zum VZG 83 BR-DrS 9/451 S. 9: für sozioökonomische Betrachtungen); zustimmend jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (39).

3) S. Reg.-Entw. zum BStatG 1980 (BR-DrS 443/78 S. 15)

4) Reg.-Entwurf zum BStatG (BR-DrS 443/78) S. 16

5) S. auch BVerfGE 8, 104 (119) zu einer Auslegung, die jedes Gesetz für Landeszwecke tauglich machen würde

Andererseits hat schon die historische Interpretation gezeigt, daß Art. 73 Nr. 11 GG nicht in den starren Zuständigkeitskatalog der Art. 70ff. GG paßt. Er ist eher, wie auch der Hinweis des BVerfG¹⁾ auf Art. 74 Ziffer 14 GG belegt, eine ausdrückliche Regelung einer Annexkompetenz.²⁾ Art. 73 Nr. 11 GG will dem Bund die Möglichkeit geben, ein Sachgebiet zu regeln, das der Vorbereitung oder Durchführung eines anderen dient.³⁾ Man wird daher dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für Bundesstatistiken insoweit nicht absprechen können, als die erhobenen Daten noch in einem notwendigen Zusammenhang mit Aufgaben des Bundes stehen. Der dafür geforderte "unlösbarer Zusammenhang beider Materien"⁴⁾ sollte dabei aber weit gefaßt werden. So wird es reichen, wenn die gesammelten Daten langfristig auch einer Aufgabe des Bundes dienen. Ein gutes Beispiel bietet dafür die Gemeindefinanzstatistik.⁵⁾ Der Bund ist wegen des Bundesfinanzausgleichs hier an einer einheitlichen Durchführung der Statistik interessiert. Insoweit ist hier noch von einer Bundesaufgabe iW.S. zu sprechen. Wo dagegen - auch im entferntesten - kein Zusammenhang festgestellt werden kann, muß Art. 73 Nr. 11 GG als Befugnisnorm ausscheiden, will man nicht die Trennlinie des Art. 70I GG verwischen.⁶⁾

1) E 8, 104 (119)

2) So auch Achterberg DÖV 66, 697

3) S. Achterberg aaO S. 697

4) S. v. Münch in v. Münch Art. 70 GG, RN 20

5) S. Gesetz über die Finanzstatistik idF v. 11.6.80 (BGBl. I, 673, 782); dazu schon Hiller aaO S. 20

6) Das BVerfG (E 65, 1ff. (39)) prüft im Volkszählungsurteil richtig ein zumindest auch vorhandenes Interesse des Bundes. Bedenklich dagegen das 2. Argument, "es sei schon immer so gemacht worden" (unter Verweis auf BVerfGE 41, 205, 220, wonach für den Umfang einer Kompetenznorm auch die Staatspraxis zu berücksichtigen sei). Mit einer allzu extensiven Auslegung würde hier die klare Linie des Art. 70I GG verschoben zugunsten eines kompetenzbegründenden Gewohnheitsrechts; nur bei Grenzfällen sollte im Zweifel auch die Staatspraxis miteinzubeziehen sein

C. Verfassungsrechtlicher Datenschutz im statistischen Bereich - Bisherige Überlegungen in der Rspr. und Literatur

I. Grundrechtliche Ausformulierungen eines Privatsphärenschutzes auch im statistischen Bereich

1) Die Würde des Menschen (Art. 1 I GG)

Als erstes wäre an die Menschenwürde zu denken,¹⁾ die den obersten Wert in der Werteordnung des Grundgesetzes bildet.²⁾

a) So hat das BVerfG³⁾ ausgeführt, daß es der menschlichen Würde widerspreche, "zum bloßen Objekt im Staat gemacht zu werden".⁴⁾ Daher wäre es mit Art. 1 I GG unvereinbar, "wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner ganzen Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren."⁵⁾ Der Bürger könne nicht wie eine Sache behandelt werden, die einer Bestandsaufnahme zugänglich sei.⁶⁾ Es geht hier letztlich um den Schutz

1) S. Dürig in MDH Art. 1 GG RN 37: "ureigenste Intimsphäre gegen totale Inquisition und Registrierung"; dazu zuletzt auch Benda in "Handbuch des Verfassungsrechts" S. 106ff. (118f.)

2) S. BVerfGE 6, 32 (41); Dürig in MDH Art. 1 GG RN 14; Zippelius in BK Art. 1 GG RN 26

3) Im Mikrozensus-Urteil BVerfGE 27, 1ff. (6)

4) S. auch BVerfGE 45, 187 (228); 50, 205 (215); s. schon BVerwGE 1, 159 (161); s. auch Dürig in MDH Art. 1 GG RN 28; "wenn der konkrete Mensch zum bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt würde"

5) BVerfGE 27, 1ff. (6)

6) Dies war auch mit ein Grund, warum von der Einführung eines Personenkennzeichens Abstand genommen wurde (dazu s.o. Teil A I 1)

des einzelnen vor der Degradierung zum "Ding", das total erfaßt und registriert wird.¹⁾ Von der Rspr. wurden in diesem Zusammenhang schon die "schrackenlose Durchleuchtung persönlicher Verhältnisse"²⁾ und "die grundlose Katalogisierung von Personen mit Lichtbild und Fingerabdruck"³⁾ als Verstoß gegen Art. 1I GG gewertet.

- b) Eine statistische Erhebung könnte bei Abfragen des gesamten Lebensbildes bis hinein in das Sexualverhalten des Einzelnen u.U. den Bereich des Art. 1I GG tangieren. Im übrigen ist der Anwendungsbereich des Art. 1I GG für statistische Erhebungen aber sehr gering.⁴⁾

1) S. Düring in MDH Art. 1 GG RN 28; s. auch die aktuelle Diskussion um die Einführung des neuen Personalausweises in DER SPIEGEL Nr. 32/83; dazu schon Gola/Hümmerich "Datenschutzrecht" (Teil IV) S. 4ff. sowie die Nachweise oben (S. 2, FN 1); s. auch Benda (S. 19 FN 1) S. 115: "Es bestehe die Gefahr, daß der Staat den einzelnen nicht mehr als konkrete Persönlichkeit betrachte, sondern als Zählwert"

2) S. BVerwG NJW 56, 393

3) S. VG Berlin NJW 55, 964

4) S. auch v. Münch in v. Münch Art. 1 RN 32 "Datenschutz"

2) Spezialfreiheitsrechte

Das Recht auf Privatheit gegenüber statistischen Erhebungen ist auch in einigen Spezialgrundrechten gewährleistet.¹⁾

a) Art. 4I GG, Art. 136III2 WRV iVm Art. 140 GG

Einen Teilaspekt spricht Art. 4I GG an.

aa) Indem das GG hier die Freiheit des religiösen Bekenntnisses nach innen²⁾ und nach außen³⁾ manifestiert will es zweierlei schützen:

- Zum einen die eigenständige Auseinandersetzung des einzelnen mit seiner religiösen Grundeinstellung, die für diesen im Hinblick auf das Auftreten im sozialen Umfeld mit seinen Mitmenschen und damit letztlich für sein Verhalten in der Umwelt ausschlaggebend ist.⁴⁾
- Zum anderen will es den einzelnen auch davor schützen, seine innerste religiöse Überzeugung Dritten kundtun zu müssen. Art. 4I GG beinhaltet damit ein "thematisch abgegrenztes Schweigerecht".⁵⁾

-
- 1) Zu diesen Spezialfreiheitsrechten auf dem informationsrechtlichen Sektor allgemein im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre s. Rohlf "Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre" S. 153ff. sowie Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 83ff.
 - 2) Forum internum; s. dazu BVerfGE 24, 236 (245), Herzog in MDH Art. 4 GG, RN 65ff.
 - 3) Forum externum; s. dazu Herzog in MDH Art. 4 GG, RN 79ff.
 - 4) S. Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 76ff.; ders. in AöR 90 (1965) 257 (263ff.)
 - 5) S. Rohlf aaO S. 145; s. auch den Versuch Schollers, aus Art. 4 GG ein umfassendes Recht auf Geheimsphäre abzuleiten in: "Freiheit des Gewissens" S. 131ff., inzwischen einschränkend ders. in DÖV 69, 526 (528)

bb) Eine Ausnahme dieser negativen Bekenntnisfreiheit bildet Art. 136 III WRV iVm Art. 140 GG, wonach ausnahmsweise Informationen über die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft ermittelt werden dürfen, soweit diese Daten für eine statistische Erhebung benötigt werden. Hier hat der Staat ein Recht, statistische Auskunft vom Bürger zu verlangen.

- (a) Voraussetzung hierfür ist zum einen, daß der einzelne befragte Bürger Mitglied einer Religionsgemeinschaft ist, die unter den Regelungsgehalt des Art. 136 III WRV fällt.¹⁾

Dies könnte dort problematisch werden, wo ein Bürger statistisch befragt werden soll, der einer nicht von Art. 136 III WRV erfaßten Religionsgemeinschaft (z.B. Islam) angehört. Hat das Ausscheiden des Regelungsbereichs des Art. 136 III WRV für diesen Bürger zur Folge, daß er diese Fragen für eine Statistik nicht beantworten muß?²⁾

Diese Folgerung ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Auch wenn das Verhältnis Kirche/Staat nicht in Art. 136 III WRV geregelt ist, wird man die Einschränkung (Auskunftszwang) auch bei Art. 4 I GG³⁾ gelten lassen müssen,⁴⁾ da die Zugehörig-

1) Zu den Begriffen "Kirche" und "Religionsgemeinschaften" s. Maunz in MDH Art. 140 GG, RN 18ff. sowie Obermeyer in BK zu Art. 140 GG RN 36ff.

2) So Simitis DSWR 8/83 S. 193

3) Zum Verhältnis der Regelungen s. Herzog in MDH Art. 4 GG RN 39ff.; Hemmrich in v. Münch Art. 140 GG RN 7f.

4) S. Zippelius in BK Art. 4 GG RN 78; Hemmrich (FN 3) Art. 4 GG RN 13

keit zu einer Religionsgemeinschaft nicht auf eine innere Überzeugung des Glaubens schließen läßt. Die Frage bezieht sich nur auf ein formales Kriterium. Der Einzelne sagt damit nichts über seine Glaubenseinstellung; der Grund für den Beitritt zu einer Religionsgemeinschaft kann auch beruflicher oder gesellschaftlicher¹⁾ Art sein. Es liegt bei einer statistischen Erhebung auch ein sachliches Interesse der Gemeinschaft an der Information vor.²⁾

(b) Ferner erfordert Art. 136III2 WRV eine zulässigerweise gesetzliche Anordnung einer statistischen Erhebung.

(aa) Der Ausnahmecharakter des Art. 136III2 WRV zwingt hier zu einer strikten Beschränkung auf statistische Befragungen.

Insoweit erweckt eine Regelung wie § 2I Nr. 1 VolkszählungsG 1983 Bedenken, wenn dort - aus einer statistischen Erhebung gewonnene - Angaben der Religionszugehörigkeit für einen Abgleich in den Melderegister benutzt werden können.³⁾ Hier werden zwei Dinge vermengt:

1) So richtig HessStGH NJW 66, 34; dies übersieht Simitis (DSWR 8/83, S. 193) in seiner Kritik zu § 2 Nr. 1 VZG 83

2) Eine andere Frage wäre, inwieweit der Staat auch außerhalb einer Statistik zur Frage nach der Religionszugehörigkeit berechtigt wäre. Dies wird man nur dann zulassen können, wenn die Beantwortung freigestellt ist und unter zumutbaren Voraussetzungen abgelehnt werden kann; s. BVerfGE 46, 267; BVerwG DÖV 76, 273

3) S. § 9I VZG 1983 (BGBl. I, 369)

- Soweit die Meldebehörden selbst nach der Religionszugehörigkeit fragen, ist dies durch Art. 136III2 WRV iVm Art. 140 GG gedeckt, da hiervorn Rechte und Pflichten des einzelnen abhängen.¹⁾
- Soweit dagegen die Auskunftserteilung über eine Statistik erzwungen wird, ist der Verwendungszweck begrenzt. Eine Übermittlung an andere Stellen zum Zwecke des Verwaltungsvollzuges würde dem Ausnahmecharakter des Art. 136III2 WRV widersprechen.²⁾

(bb) Art. 136III2 WRV erfordert weiterhin das Vorliegen einer Gesetzgebungskompetenz. Für eine Bundesstatistik ergibt sich eine solche aus Art. 73 Nr. 11 GG.³⁾

b) Art. 6I GG

Ein weiterer Teilaspekt ist in Art. 6I GG angeschnitten

aa) Dieser garantiert zum einen dem einzelnen einen Freiheitsraum, innerhalb der Ehe und Familie für einen ungestörten Informationsaustausch innerhalb der Gruppe. Der einzelne soll nicht darauf achten müssen,

1) Kirchensteuer, s. Art. 137VI WRV; dazu auch OVG Münster NJW 76, 1552, zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung insgesamt BVerfG NJW 71, 931

2) S. auch Bull im 1. Tb des BfD in "Zur Sache" 2/79 S. 56

3) Dazu auch oben Teil B S.14ff. Kompetenzfragen in diesem Zusammenhang wurden auch in der Diskussion über das VolkszählungsG 1983 erörtert; s. Daleki JZ 83, 60ff.; Steinmüller in Der SPIEGEL Heft 12 1983; jetzt auch das in E 65, 1ff. (39).

wie seine Informationen in der Umwelt wirken. Der Familienkreis wird so zum Autonomiebereich, wo mittels persönlicher Darstellung im kleinsten Kreis die Persönlichkeit entfaltung ermöglicht werden soll.¹⁾ Entscheidungen innerhalb dieses Autonomiebereichs²⁾ sind daher dem Staat zur Kenntnissnahme verwehrt, er darf auch grundsätzlich nicht deren Offenlegung verlangen.³⁾

- bb) Andererseits ist es dem Staat nicht verwehrt, an Ehe- und Familienstand anzuknüpfen, um Rechte und Pflichten des einzelnen zu regeln,⁴⁾ wozu er auch Auskünfte einholen könnte. Da auch der Familienstand für sich genommen nur ein formales Kriterium bildet, zeigt sich hier eine gewisse Parallele zu Art. 136III2 WRV iVm Art. 140 GG.⁵⁾

c) Art. 13I GG

Relevant kann bei statistischen Erhebungen auch die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13I GG) werden.

- aa) Schutzbereich: Art. 13I GG will dem einzelnen einen persönlichen Bereich, einen Lebensraum garantieren, in den dieser sich zurückziehen kann, um hier fern von staatlichen und gesellschaftlichen Zwängen, zu sich selber zu finden und so seine Persönlichkeit entfalten zu können.⁶⁾

1) S. Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 103ff.; Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 83

2) Darunter fallen sowohl der immateriell-persönliche Bereich (z.B. Sexualbeziehungen) wie auch der materiell-wirtschaftliche Bereich (s. BVerfGE 10, 59 (83) 28, 104 (112); 33, 236 (238))

3) S. BVerfGE 42, 95 (101f.); 42, 234ff.

4) S. BVerfGE 6, 55 (71); 18, 97 (107); 32, 260 (267f.)

5) S.o. S. 22 Ziffer (a)

6) S. BVerfGE 18, 121 (131); 31, 255 (268); 32, 54ff. (75); 42, 212 (219); 51, 97ff. sowie Dagtoglou in BK Art. 13 GG, RN 33; Amelung-Schall JuS 75, 565 (566); s. auch Podlech in Perels aaO S. 60ff.

Dem Bürger soll ein "räumlicher Rückzugsbereich"¹⁾ gewährt werden, in dem der Staat²⁾ grds. gegen den Willen des Berechtigten nicht eindringen darf.³⁾

- bb) Der Schutzbereich des Art. 13 I GG könnte bei statistischen Erhebungen insoweit tangiert sein, als der eingesetzte Zähler auch die Wohnung des Bürgers betritt.⁴⁾

Hier wird aber zu differenzieren sein:

- Ein Eindringen gegen den Willen des Berechtigten würde sicherlich den Schutzbereich des Art. 13 I GG tangieren.⁵⁾ Ein solch zwangsweises Betreten kann

1) Rohlf aaO S. 152 spricht daher von der Wohnung als "räumliche Privatsphäre par excellence".

2) Art. 13 I GG garantiert nur den Schutz vor öffentlicher Gewalt (s. Maunz in MDH Art. 13 GG, RN 7; Pappermann in v. Münch Art. 13 GG RN 8); der Schutz gegenüber Privatpersonen ist u.a. durch §§ 123ff. StGB und §§ 858f. BGB gewährleistet; s. auch Eggloff DVR 78, 115ff. (129)

3) Dies schließt das Abhören von Wohnungsgesprächen von außen mit ein; dazu de Lazzer/Rohlf JZ 77, 207f. und Pappermann in v. Münch Art. 13 GG, RN 46

4) Zu solchen Überlegungen im Hinblick auf die Volkszählung 83 s. Geulen in "Die Volkszählung" S. 113f.

5) Anders beurteilt sich das Betretungsrecht des Zählers von Betriebsräumen (s. dazu § 10 I Landwirtschaftszählungsg v. 5.5.78 (BGBl. I, 587; § 9 II Agrarbericht-erstattungsG v. 15.11.74 (BGBl. I, 822)). Zwar hat das BVerfG nach anfänglichem Zögern (E 17, 231, 251) auch Betriebsräume unter den Begriff der Wohnung iSd Art. 13 I GG fallen lassen (BVerfG DVBl. 71, 892) das Schutzbedürfnis jedoch unterschiedlich ausgelegt. Die Wohnung soll dem einzelnen einen Bereich sichern, in Ruhe gelassen zu werden (aaO S. 895 unter Hinweis auf BVerfGE 27, 1 (6), dazu unten S. Ziffer (a)). Bei Betriebsräumen wird das Schutzbedürfnis durch die Zweckwidmung, die der Betriebsinhaber mit den Räumen verbindet, selbst gemindert (aaO S. 895): da die dort ausgeübte Tätigkeit notwendig nach außen gerichtet ist, sind beim Schutzbedürfnis des einzelnen auch Interessen anderer berührt (s. zur ähnlichen Argumentation bei Art. 2 I GG unten S. 37 in Ziffer (b), die zueinander abzuwägen sind

aber noch nicht allein darin gesehen werden, daß eine Auskunftspflicht des einzelnen¹⁾ besteht. Dies ließe sich nur begründen, soweit die Auskunftspflicht die Anwesenheit (und damit das Betreten des Zählers) zwingend mitumfaßt. Dies wird man nur für den Fall annehmen können, wo es mit zu den Aufgaben des Zählers gehört, die wohnlichen Verhältnisse zu überprüfen und eventuelle Unkorrektheiten beim Ausfüllen des Fragebogens zu verbessern, wo also der Bürger dulden müßte, daß der Zähler in den Wohnräumen desjenigen Bürgers selbst Daten über ihn erfaßt. Dies wird aber dort zu verneinen sein, wo das Betreten der Wohnung durch den Zähler nur der Hilfe beim Ausfüllen der Fragebogen und nicht der Kontrolle der Richtigkeit dient. Im ersten Fall fehlt jede Verbindung zur Auskunftspflicht, so daß von einem Betreten gegen den Willen des Berechtigten nicht gesprochen werden kann.²⁾

Damit ist die Problematik des Art. 13I GG aber noch nicht erschöpft. Auch soweit ein freiwilliges Eintretenlassen des Wohnungsinhabers vorliegt, wird man als Ausfluß des Art. 13I GG verlangen müssen, daß der Wohnungsinhaber beim Gewähren des Zutritts durch den Zähler Kenntnis über die Freiwilligkeit des Eintretenlassens hat, was eine entsprechende Information durch den Staat voraussetzt.³⁾

1) Auch über die wohnlichen Verhältnisse; s. § 3II iVm § 5I Nr. 3 VZG 1983

2) In diesem Sinn jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (40)

3) Dazu allgemein Pappermann in v. Münch GG Art. 13, RN 15

cc) Ein Gesetz, das ein generelles Betretens- und Berücksichtigungsrecht¹⁾ des Zählers (hinsichtlich der Wohnräume des Befragten) vorsehen würde, verstieße gegen Art. 13I GG, da auch keine Ausnahmetatbestände des Art. 13III GG²⁾ einschlägig wären.

d) Art. 5I GG

Bei statistischen Erhebungen könnte auch das Grundrecht der freien Meinungsäußerung relevant werden.

aa) Schutzbereich: Die in Art. 5I GG garantierte Meinungsfreiheit schützt den Kommunikationsvorgang des einzelnen mit seiner Umwelt. Wie allen Grundrechten eigen,³⁾ umfaßt der Schutzbereich auch die negative Freiheit, seine Meinung dem Staat nicht offenbaren zu müssen.⁴⁾

bb) Diese negative Meinungsfreiheit könnte durch eine staatliche Informationssammlung verletzt werden, wenn diese - wie bei statistischen Erhebungen - mit einer gesetzlichen Auskunftspflicht verbunden ist.⁵⁾ In diesem Fall würde sich der Schutz des einzelnen nach Art. 5I GG bemessen, das einschränkende Gesetz müßte sich im Rahmen des Art. 5II GG halten.

1) Dazu Rohlf "Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre" S. 160f.

2) S. dazu Pappermann aaO RN 30ff.

3) Ausnahme Art. 6II GG

4) So die ganz h.M.: s. Herzog in MDH Art. 5 GG, RN 40; v. Münch in v. Münch Art. 5 GG, RN 12; Eberle DÖV 77, 308; Rohlf aaO S. 183; a.A. Hamann/Lenz Art. 5 GG, Erl. B4: nur positive Meinungsfreiheit; wohl auch Reh in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh, BDSG § 1, RN 4e

5) S. §§ 10, 14 BStatG

Voraussetzung aber dafür wäre, daß es sich bei der Erhebung von statistischem Material überhaupt um Meinungsäußerung des Auskunftspflichtigen iSd Art. 5I1 GG handelt.

- Die noch h.M.¹⁾ grenzt den Begriff der Meinung vom Begriff der Nachricht bzw. des Berichts ab. Unter Meinung fallen danach nur Wertentscheidungen, Ansichten, und Anschauungen, die rein sachliche Übermittlung von Tatsachen gehört dagegen nicht dazu.²⁾

Diese Literaturmeinung kann sich zugute halten lassen, daß damit eine klare Abgrenzung von Art. 5I1 und Art. 5I2 GG möglich ist.

Danach müßte bei statistischen Erhebungen der Schutzbereich des Art. 5I GG verneint werden, da es sich hier vornehmlich um Fakten (Daten, Mengen, formale Angaben) handelt.

- Eine neuere Meinung³⁾ will dagegen auch die Mitteilung von Tatsachen vom Schutzbereich des Art. 5I GG erfaßt sehen.⁴⁾ Dafür wird vorgebracht, daß:

1) Mangoldt-Klein GG Art. 5 Ziff. III1; Scheuner VeröffentlichVdStRL (1965) Heft 22, S. 63; Ridder Grundrechte II, S. 264f.; Maunz-Zippelius Staatsrecht S. 179

2) S. Mangoldt-Klein aaO

3) S. Herzog in MDH Art. 5, RN 51ff.; v. Münch in v. Münch Art. 5 GG, RN 6; Hesse Verfassungsrecht § 12I5baa; Stein Staatsrecht § 10 II2; noch unklar die Rspr. des BVerfG, s. BVerfGE 30, 352

4) S. auch BVerfG NJW 80, 2072 (Bö11); Herzog in MDH Art. 5 GG, RN 47 will dies jedenfalls für die Datenerhebung gelten lassen, für die Datenspeicherung und -weitergabe dagegen Art. 2I iVm Art. 1I GG heranziehen

- eine genaue Abgrenzung von Tatsache und Werturteil nicht möglich sei
- es nicht einzusehen sei, warum subjektiv belastete Äußerungen besser (Art. 5I GG) geschützt sein sollen als objektive - dem Wahrheitsbeweis leichter unterliegende - Meinungen (nur Art. 2I GG nach h.M.)
- Art. 10 MRK sich auch auf Mitteilungen von Tatsachen beziehe.

Hierzu ist kritisch anzumerken:

- Dem zweiten Argument ist entgegenzuhalten, daß das Schutzbedürfnis bezüglich Ergebnissen eigener Gedankenarbeit durchaus höher veranschlagt werden kann als von Reproduktionen objektiv vorliegender Tatsachen.¹⁾
- dem ersten Argument ist insoweit beizupflichten, daß der Übergang von Tatsache und Werturteil fließend sein kann. Doch hier wird man dem Wertgehalt des Art. 5I GG dadurch gerecht, daß man im Zweifel eine Meinungsäußerung bejaht.²⁾

Wo jedoch eine klare Trennung möglich ist (wie bei statistischen Erhebungen), ist die Grenze der Auslegung des Begriffs "Meinungsäußerung" überschritten, wenn man trotzdem den Schutzbereich des Art. 5I GG bejahen wollte.

1) Diesem Regelungsbedürfnis entsprechen in unserer Rechtsordnung auch Gesetze wie das PatentG, Kunst-UrheberG; s. auch die strafrechtliche Unterscheidung bei den Beleidigungsdelikten, §§ 185, 186 StGB

2) So auch Scheuner VVDStRL (1965) Heft 22, S. 64, der die Grenze der Meinungsäußerung gegenüber dem Bereich reiner Informationen soweit wie möglich ziehen will

Die Anwendbarkeit des Art. 5I GG auf statistische Erhebungen muß daher schon vom Schutzbereich her verneint werden.¹⁾

- e)
- aa) Als vorläufiges Fazit kann damit festgehalten werden, daß einige Spezialgrundrechte (Art. 4, 6, 13 GG) auf einem Teilbereich der statistischen Erhebung Grenzen setzen; Bereiche, die der Verfassungsgeber als besonders gefährdet angesehen hat und daher gesondert geregelt wissen wollte. Soweit eine Subsumtion unter diese Spezialfreiheiten möglich ist, sind diese gegenüber Art. 2I GG vorrangig einschlägig.²⁾
- bb) Damit sind aber noch nicht alle Gefahrenbereiche abgedeckt, die bei einer statistischen Erhebung relevant werden können.
- (a) Auch in der Datenschutzdiskussion war man sich einig, daß wichtige Gebiete der Persönlichkeit vom Prüfungsumfang der Spezialfreiheitsrechte nicht erfaßt würden. Steinmüller³⁾ überschrieb diesen Bereich pauschal als das "Wissen des Staates über die Individualinformation des Bürgers", worunter Daten wie z.B. Name, Wohnung, Familienverhältnisse, Besitz und Gesundheit fallen sollten.

1) Im Ergebnis zustimmend BVerfGE 65, 1ff. (41), ohne allerdings auf die neuere Literaturmeinung einzugehen

2) Ständ. Rspr., s. BVerfGE 6, 32 (37); dazu Scholz AÖR 10 (75), S. 80ff. (112ff., 123ff.) sowie Dürig in MDH Art. 2, RN 8 mwN

3) Im Gutachten zum BDSG aaO S. 84

Die Gefahren, die mit der Verarbeitung und Übermittlung dieser Daten im Hinblick auf die Privatsphäre des einzelnen gesehen wurden, fanden letztlich ihren Niederschlag im BDSG. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Regelung wurde dabei überwiegend¹⁾ in Art. 2I GG iVm Art. 1I GG angesehen.²⁾

- (b) Es bleibt zu prüfen, inwieweit dieser verfassungsrechtliche Ansatz auch für einen Privatsphärenschutz des einzelnen vor statistischen Erhebungen nutzbar gemacht werden kann.

Hierbei darf nicht verkannt werden, daß der Privatsphärenschutz durch Art. 2I iVm in Art. 1I GG in den letzten Jahren immer weiter entwickelt wurde. Dies war eine Folge der Datenschutzdiskussion, die durch die mit der neuen Informationstechnologie für den einzelnen verbundenen Gefahren ausgelöst wurde.

1) Kamlah (in DÖV 70, 44, 46) versuchte, über Art. 13I GG einen umfassenden Schutz der Privatsphäre zu konstruieren (kritisch dazu Rohlf aaO S. 191); Eberle (in DÖV 77, 308ff. sowie in Kilian/Porth "Juristische Probleme der Datenverarbeitung in der Medizin", S. 97ff.) versuchte das gleiche durch eine extensive Auslegung des Art. 5I GG (ablehnend Reh in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 1, RN 4e; Gusy Verw Archiv 83, 93; P. Krause DVR 80.229ff. (247); Bull "Gedächtnisschrift für Sasse" S. 869ff. (875ff.); Klopfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 41f.; Eggloff DVR 78, 115ff. (118)

2) S. Lit. bei FN 1 sowie Bull ÖVD 11/79 S. 3ff. (4); Eggloff DVR 6/78 S. 120ff.

Um herauszufinden, ob hieraus für den Bereich statistisch erhobener Daten Ansätze übernommen und verwertet werden können, erscheint es angebracht, sich vorab mit der Entwicklung des Privatsphärenschutzes in seinen verschiedenen Ausprägungen auseinanderzusetzen.

3) Privatsphärenschutz über Art. 2I iVm Art. 1I GG
(Stand der Diskussion)

a) Allgemeiner Anspruch auf Achtung der menschlichen Privatsphäre durch das BVerfG

Das BVerfG¹⁾ hat bislang²⁾ aus Art. 2I iVm Art. 1I GG einen "Anspruch auf Achtung der menschlichen Privatsphäre" entwickelt.³⁾

aa) Diese Privatsphäre⁴⁾ gliederte das BVerfG in einzelne Sphären:

(a) Die innerste Sphäre⁵⁾

Diese garantiert den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung.⁶⁾ In diesem Bereich, in

1) E 27, 1 (6ff.); 27, 344 (350ff.); 32, 373 (378); 33, 367 (376); 34, 205 (208); 35, 35 (39)

2) zu neueren Tendenzen s. unten S.56ff. Ziffer aa)

3) Dazu insbesondere Scholz AÖR 75, 265ff. (266)

4) Dazu zuletzt BVerfGE 44, 353 (372); 38, 312 (321)

5) Dieser Kernbereich soll im folgenden als Intimsphäre bezeichnet werden; die Bezeichnung ist in Lit. und Rspr. uneinheitlich. So geht Scholz (AÖR 100, 266) sogar von vier Sphären aus: zwischen dem Kernbereich und der weiteren Privatsphäre will er eine Sphäre erkennen, die er Intimssphäre bezeichnet und die teilweise dem innersten Bereich und teilweise der Privatsphäre zugerechnet werden soll. Ein solcher eigenständiger Schutzbereich läßt sich aber in der Rspr. des BVerfG nicht finden (s. auch Rohlf aaO S. 76f.)

6) ständ. Rspr. seit Elfes-Urteil BVerfGE 6, 41

dem jeder soziale Bezug fehlt und der von Natur aus Geheimnischarakter hat,¹⁾ ist jeder Zugriff untersagt.²⁾

Hier gebietet auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine Abwägung.³⁾

Dem einzelnen soll um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein "Innenraum verbleiben", "in dem er sich selbst besitzt", "in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird und ein Recht auf Einsamkeit genießt".⁴⁾

Wie dieser Innenraum aussehen soll, ist unklar. Das BVerfG hat bisher auch noch keinen Sachverhalt dieser innersten Sphäre des Menschen zugeordnet.⁵⁾ Soll damit dem Gedanken von Alan F. Westin Rechnung getragen werden, der Privatheit als "einen freiwilligen und zeitweiligen Rückzug einer Person aus der gesamten Gesellschaft entweder in die Ein-

1) S. BVerfGE 27, 1 (5); kritisch dazu Kamlaß DÖV 70, 362; Hubmann aaO S. 326; Podlesch in Perels aaO S. 51 FN 12; Klopfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 29

2) S. BVerfGE 6, 41; 6, 433; 27, 6; 27, 350; 32, 378; 33, 376; 34, 245; 35, 35 (39)

3) S. BVerfGE 34, 245

4) BVerfGE 27, 6 im Anschluß an Wintrich "Die Problematik der Grundrechte" S. 15f.; s. dazu auch Sasse in FS für Mallmann S. 213ff. (215)

5) Daten zur Gesundheit fallen nicht darunter (E 32, 373) auch nicht das anvertraute Gespräch eines Jungen mit einer Sozialarbeiterin über geschlechtliche Unzucht mit seinem Vater (BVerfGE 33, 367); s. auch Rohlf aaO S. 87

samkeit oder in die Intimität der Beziehungen innerhalb von Kleingruppen oder in die Anonymität oder Distanz zu anderen beschreibt?¹⁾

Die Eingrenzung (Verlassen der Sphäre bei Handlungen mit sozialem Bezug) läuft letztlich auf den Schutz eines räumlich-gegenständlichen Bereichs des einzelnen hinaus. Der Bürger soll in einem begrenzten Bereich²⁾ tun und lassen können, was ihm beliebt, soweit jeder soziale Bezug dieser Handlung zu verneinen ist, und insoweit das Recht haben, einen bestimmten Intimbereich seiner Persönlichkeit Dritten nicht kundtun zu müssen.³⁾ Bei einem fehlenden Sozialbezug wird dem Staat das Recht abgesprochen, Einblick in das Privatleben des einzelnen zu nehmen; hier fehlt ein berechtigtes Interesse des Staates.

Ähnliches findet sich schon unter polizeirechtlichen Erwägungen bei Otto Mayer,⁴⁾ der ausführt, daß das Einzeldasein in erster Linie sich selbst gehöre. Was mit seinen Nachteilen nicht über den innersten nächsten Kreis hinausgehe, bedeute keine gesellschaftliche Schädigung, die ein (polizeiliches) Eingreifen erfordere.⁵⁾

1) In "Privacy and Freedom" zitiert nach P. J. Müller in Verwaltungsinformatiktextbuch S. 392; s. dazu auch C. Müller in DSWR 2 (1973) S. 50ff. (51ff.)

2) S. Rohlf aaO S. 87: "im stillen Kämmerlein"

3) S. auch Gusy VerwArchiv 83, 94; Leuze (DVBl. 84, 1) bezeichnet zu Recht die Überwachung mittels "Orwell'schem Televisor" (1984, Ullstein-Buch Nr. 3253, 1976) als Eingriff in die Intimsphäre. Hier wäre allerdings auch Art. 1I GG verletzt.

4) In: Deutsches Verwaltungsrecht, S. 217

5) S. auch Evers "Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz" S. 57 sowie Benda in FS für Geiger aaO S. 31

Dieser Bereich menschlichen Lebens, den "der einzelne üblicherweise Dritten nicht preisgibt und der von Natur aus Geheimnischarakter hat",¹⁾ dürfte sehr klein sein. Zu denken wäre an Selbstgespräche, Äußerungen des einzelnen auf sein Tonband, Tagebuchaufzeichnungen,²⁾ nicht abgesandte Privatbriefe, aber auch andere Selbstdarstellungen des einzelnen, die sich in dessen Besitz befinden.³⁾

Solche Äußerungen des einzelnen, die keinen Sozialbezug aufweisen, entziehen sich jeder staatlichen Ermittlung.⁴⁾

Voraussetzung ist aber ferner, daß der einzelne mit seinen Aufzeichnungen noch nicht an die Öffentlichkeit getreten ist, da ansonsten der Individualbereich verlassen wird. Das BVerfG⁵⁾ zählte daher auch folgerichtig Angaben des einzelnen nicht

-
- 1) s. schon Evers aaO S. 59: "der Innenbereich des Betroffenen, sein Denken, Fühlen, Glauben; Angelegenheiten, die ihrer persönlichkeitsbezogenen Natur nach der Kenntnisaufnahme Dritter ausgeschlossen sind"
 - 2) s. dazu BGB NJW 64, 1139, der aus dem Schutz der Privatsphäre ein grundsätzliches Verwertungsverbot im Strafprozeß interpretierte; dazu Evers JZ 65, 661ff.; Heinitz JR 64, 441ff.; Händel NJW 64, 1139ff.; Forsthoff in FS für DJT aaO S. 43; das BVerfG konnte nur im Rahmen einer einstweiligen Anordnung dazu Stellung nehmen, die Verfassungsbeschwerde wurde vor Ergehen der Hauptsacheentscheidung später zurückgenommen (s. Rohlfs aaO S. 72 FN 17)
 - 3) s. Gusy VerwArchiv 83, 94
 - 4) Dieser Bereich kann u.U. schon durch Einsichtnahme verletzt werden, wenn die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme gehemmt wird, s. BVerfGE 27, 7; dazu auch unten S. 64 FN 1
 - 5) BVerfGE 27, 1ff. (8)

mehr zum Individualbereich, wenn sie auch ohne Befragung dieses Bürgers ermittelt werden könnten.¹⁾

(b) Die weitere Privatsphäre

Mit dieser Sphäre will das BVerfG dem einzelnen einen Bereich privater Lebensgestaltung gewähren, der allerdings nicht mehr unantastbar ist. Entscheidendes Abgrenzungskriterium gegenüber der absolut geschützten Intimsphäre soll hierbei das Verhalten des Menschen in der Außenwelt sein. Die Intimssphäre wird danach verlassen, sobald der einzelne aus der Privatheit in die Öffentlichkeit getreten ist und seine Handlungen einen sozialen Bezug erfahren haben;²⁾ also mit jedem Beginn einer Kommunikation mit einem anderen Menschen. Für diesen Sozialbezug reicht schon ein Brief³⁾ sowie ein Gespräch zwischen zwei Menschen,⁴⁾ auch innerhalb der Ehe.⁵⁾

1) S. aber den Tonband-Beschluß (E 34, 238ff.), wo das BVerfG für die Frage des unantastbaren Bereichs privater Lebensgestaltung auf den Inhalt des Gesprächs abstellt und die Intimssphäre deshalb verneint, weil es sich um eine geschäftliche Unterredung gehandelt habe (aaO, S. 248). Danach könnte theoretisch ein Telefongespräch (Sozialbezug!) wegen seines höchstpersönlichen Inhalts zur Intimsphäre zählen. Dies brauchte letztlich vom BVerfG nicht entschieden werden, wäre aber mit dem zuvor aufgezeigten nicht in Einklang zu bringen.

2) S. BVerfGE 6, 389 (433); 27, 1 (7); 33, 367 (377)

3) S. BVerfGE 33, 1; 35, 35 (39)

4) S. BVerfGE 33, 367 (377); 34, 281ff.

5) S. BVerfGE 27, 344 (350); dazu kritisch Benda aaO S. 30 Kammlah DÖV 70, 362; andererseits wollte das BVerfG im Homosexuellen-Beschluß (E 6, 389 (433)) Ausnahmen wegen "familienrechtlicher Beziehungen" nicht gänzlich ausschließen. Unklar bleibt, ob das BVerfG hier einer Sonderbeziehung wie der Ehe einen Sozialbezug absprechen wollte, kritisch auch Rohlf aaO S. 79. Zu diesem Privatbereich wurden ferner Kenntnisse des Arztes über seine Patienten (E 32, 373), Informationen über Straftäter und seine Tat (E 35, 202) gezählt.

Innerhalb dieses Bereichs der Privatsphäre kann abgewogen werden zwischen dem Anonymitätsinteresse des einzelnen und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit.¹⁾

Da hier der einzelne bereits als gemeinschaftbezogener Mensch auftritt, muß er auch grds. staatliche Maßnahmen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinnehmen, soweit der Staat einen "einleuchtenden zur Erfüllung legitimer Aufgaben angesehenen Zweck" nachweisen kann.²⁾

Es müssen also für den jeweiligen Einzelfall die konkreten Interessen Dritter den Interessen des einzelnen überwiegen. Bei dieser Abwägung wird man den Interessen des einzelnen umso mehr Gewicht zubilligen müssen, je privater die Information des Bürgers ist.

(c) Der Öffentlichkeitsbereich

Als dritte Sphäre in der Rspr. des BVerfG wird z.T. noch die Öffentlichkeitssphäre genannt,³⁾ deren Abgrenzung zur Privatsphäre aber Schwierigkeiten macht, da auch diese durch den Sozialbezug die Öffentlichkeit tangiert.

-
- 1) S. die einfachgesetzl. Konkretisierung, in § 22f. Kunst-UrhG
- 2) S. Benda aaO S. 31, 37ff.; BVerfGE 27, 350ff.; 32, 373ff.; 33, 376ff.; BVerfG NJW 81, 1431, 1432f.
- 3) Vergl. Kamlah in Steinmüller "Informationsrecht" S. 202; Gusy VerwArchiv 1983, 96; Rohlf aaO S. 76f.; Schmidt JZ 74, 242

Gusy¹⁾ sieht den Unterschied in der Erheblichkeit der einzelnen Informationsphasen: während die Intim- und Privatsphäre Dritten bei der Informationsgewinnung Grenzen setze, betreffe der Öffentlichkeitsbereich die Verwendung und Verbreitung von Nachrichten, die bereits in die Öffentlichkeit gelangt sind.²⁾

Dieser Unterscheidung kann aber nicht zugestimmt werden. In beiden Sphären (Privatsphäre und Öffentlichkeitsbereich) haben die Handlungen des einzelnen einen Sozialbezug erfahren. In beiden Fällen wird der Tatsache, daß die Information nicht mehr zur ausschließlichen Disposition des einzelnen steht, dadurch Rechnung getragen, daß der Schutzzumfang einer Güterabwägung unterzogen wird. Sollte sich der Öffentlichkeitsbereich durch eine quantitative Steigerung des Sozialbezugs auszeichnen, könnte dem bei der Güterabwägung ausreichend Rechnung getragen werden. Ein eigenständiger Schutzbereich ist dafür nicht nötig und auch in der Rspr. des BVerfG's nicht erkennbar.

Das BVerfG befaßte sich im Lebach-Urteil³⁾ mit dem Begriff der Öffentlichkeit, ordnete aber

1) In VerwArchiv 1983, 96

2) In diesem Sinne auch Kamlah (in Steinmüller "Informationsrecht" S. 202), der diesen Bereich als Schutz personenbezogener Daten vor kommerziellem Mißbrauch und Entstellung ansieht; s. auch ders. in "Right of Privacy" S. 137, 148

3) BVerfGE 35, 202ff.; ein Sachverhalt, der sich nach der Definition von Gusy (VerwArchiv 83, 96) unter den Öffentlichkeitsbereich subsumieren ließe

letztlich den Sachverhalt der Privatsphäre zu. Auch im Mikrozensus-Urteil¹⁾ wurde die Information des einzelnen bezüglich seiner Urlaubsreise der Privatsphäre zugeordnet. Man wird daher allenfalls den Öffentlichkeitsbereich als die Sphäre ansehen können, die - in Abgrenzung zum Privatbereich - nicht mehr in den Schutzbereich fällt.

Mit der Öffentlichkeitssphäre ist aber kein eigenständiger Schutzbereich in der Rspr. des BVerfG's zu erkennen. Es sind daher besser nur zwei Schutzbereiche in der Rspr. des BVerfG's zu konstatieren:²⁾

- (a) Der innerste Bereich (= Intimsphäre: Schutz der Informationen, die noch nicht nach draußen gelangt sind) und
- (b) Die weitere Privatsphäre (= Schutz vor Informationen, die bereits an die Öffentlichkeit iWS gelangt sind), der im Rahmen einer Interessenabwägung je nach der Intensität der Nähe zur Intimsphäre ein unterschiedlicher Schutzzumfang beigemessen wird.

1) BVerfGE 27, 1ff.; dazu KamlaH DÖV 70, 361ff. sowie Simitis NJW 71, 673ff.; Seidel NJW 70, 1581ff.

2) unklar dagegen Rohlf aaO S. 76ff. (78)

bb) Anwendbarkeit dieser Grundsätze auf den statistischen Bereich

Die Sphärentheorie hat das BVerfG im Mikrozensus-Urteil vom 16.7.69 auch für die Verfassungsmäßigkeit von statistischen Erhebungen zugrundegelegt.¹⁾

- Danach sei Art. 2I iVm Art. 1I GG verletzt, wenn ein Gesetz den innersten Bereich, der von Natur aus Geheimnischarakter hat, "statistisch erschließen würde".²⁾
- Wo dagegen eine statistische Erhebung nur an das Verhalten der Menschen in der Außenwelt anknüpfe (= kommunikative Phase), sei eine Befragung grds. möglich.³⁾ Dies wollte das BVerfG jedenfalls für den Fall gelten lassen, wo die Angaben durch die Anonymität ihrer Auswertung den Persönlichkeitsbezug verlieren.⁴⁾ Die Anonymität sah das BVerfG damals durch das Statistikgeheimnis⁵⁾ als ausreichend garantiert an.

1) BVerfGE 27, 1ff.

2) BVerfGE 27, 1ff. (7)

3) BVerfGE 27, 1ff. (7)

4) Schranke: Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

5) § 12 BStatG a.F.; § 11 BStatG n.F.

cc) Kritische Anmerkungen zum Mikrozensus-Urteil

Diesen vom BVerfG 1969 zum statistischen Bereich aufgestellten Anforderungen ist kritisch anzumerken:

(a) Relativität des Statistikgeheimnisses

Zum einen ist das vom BVerfG zur Begründung der Verfassungsmäßigkeit herangezogene Statistikgeheimnis in § 11 BStatG selbst nur relativ, da durch Rechtsvorschriften jederzeit Ausnahmen zugelassen werden können.¹⁾

(b) Fortschritt der Technik

Zum anderen hat die Technik in Form der automatischen Datenverarbeitung die Verarbeitung von statistischen Daten in eine neue Dimension gelenkt.

- (aa) Mit dem Einsatz der automatischen Datenverarbeitung wurde die Möglichkeit geschaffen, die Analyse der statistischen Daten zu verfeinern. Der Fortschritt in der Entwicklung einer statistischen Datenbank mit seinen nicht-aggregierten Datensätzen eröffnet heute vielfältige Auswertungsmöglichkeiten, die sich im Zeitpunkt der Erhebung noch gar nicht vorhersagen lassen.

1) S. § 11I, III BStatG. Ein Beispiel dafür findet sich in § 15III HochschulStatG idF v. 21.4.80 (BGBl. I, 453); dazu kritisch schon Bull im 1. Tb des BfD in "Zur Sache" 2/79 S. 11ff. (51ff.). S. aus neuerer Zeit auch die Regelung des § 9IV VZG, wonach für wissenschaftliche Zwecke Einzelangaben (ohne Namen und Anschrift) an Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete übermittelt werden können; diese Regelung wurde vom BVerfG (E 65, 1ff. (69)) für verfassungsgemäß angesehen. Darauf wird in einem späteren Abschnitt (unten Teil D Ziffer 3) noch näher einzugehen sein

Daher werden die meisten der erhobenen Daten erst einmal auf Vorrat gespeichert.¹⁾ Diese gespeicherten Daten²⁾ können dann für den jeweiligen Einzelfall teilweise oder in ihrer Gesamtheit abgerufen werden und nach den Bedürfnissen der Benutzer beliebig kombiniert werden.³⁾

-
- 1) Kritisch dazu Steinmüller in Der Spiegel Nr. 12/83 S. 109; zur Vorratsspeicherung allgemein auch Bull im 1. Tb des BfD in Zur Sache 2/79 S. 11ff. (64)
 - 2) Allein die gesammelten Daten aus der Volkszählung 1970 (VZG 1970 BGBl. I, 292) mit ihren 39 Fragen über z.T. sehr persönliche Verhältnisse, die in der Datenbank des Statistischen Bundesamtes gespeichert wurden, belaufen sich auf viele hundert Millionen (s. schon "Erste Überlegungen zum Aufbau eines statistischen Datenbanksystems" S. 61), Daten von der gesamten Bevölkerung zur Ausbildung und Arbeitsstätte, Berufsstellung, Quelle des überwiegenden Lebensunterhalts, Nebentätigkeiten sowie weiteren wichtigen Bereichen (s. § 2 VZG 1970). Daten über Eheschließung, sowie Angaben zur Berufsausbildung wurden durch den Mikrozensus erhoben (s. § 3 VZG 1970); s. jetzt auch MikrozensusG vom 21.2.82 (BGBl. I, 201)
 - 3) s. Lenk in Steinmüller/Lenk/Kilian S. 30; dazu auch erste Überlegungen zum Aufbau eines statistischen Datenbanksystems S. 60, wo die Aufgabe einer statistischen Bundesdatenbank darin gesehen wurde, viele Datenbestände unterschiedlichen Umfangs und verschiedenster Art über längere Zeit zu speichern, diese aus verschiedenen Quellen stammenden Daten soweit wie möglich kombinierbar zu halten und sie schnell in beliebiger Kombination zur Verfügung zu stellen.

- Die verfeinerten Möglichkeiten der Datenanalyse ermöglichen auch neben dem bisherigen Aufstellen von sog. Bestands-Statistiken¹⁾ die Erstellung von sog. Verlaufs-Statistiken.

Während erstere eine Speicherung von Name und Anschrift nur bis zur Bereinigung der Statistiken erforderte, versuchte letztere - vor allem im Bereich der modernen Forschung,²⁾ Strömungsverläufe zu erkennen,³⁾ für welche auch noch nach Bereinigung der Statistik identifizierende Angaben vorhanden sein müssen,⁴⁾ so daß man auf die Speicherung von Name und Adresse über den Zeitpunkt der Bereinigung hinaus angewiesen ist.⁵⁾

-
- 1) Ermittlung von Saldenwerten innerhalb verschiedener Zeiträume
 - 2) Z.B. Bildungsforschung, aber auch für Arbeitsmarktfragen und Konzentrationsuntersuchungen
 - 3) S. dazu auch "Stand und Weiterentwicklung der Bildungsstatistik" S. 29ff.; Seidel (Diss.) aaO S. 21; Bartels in "Das Bankeninformationssystem II", S. 82
 - 4) Denn hier sollen über die Hochschulstatistik "individuelle Bildungsschicksale" im Raum von 20 Jahren (s. Seidel (FN 3) S. 21; "Bildungsstatistik" (FN 3) S. 34) beobachtet werden können. Siehe dazu auch das anschauliche Beispiel über die Erstellung von Planungsdaten über Akademiker (bei Steinmüller/in Steinmüller/Löchner aaO S. 50) durch Automation des Hochschulwesens, zusammengezogen zur Vermögenslage der Betroffenen (auch Eltern und Angehörige) mittels der Automation des BaföG und des HochschulStatG
 - 5) Diese Daten werden zwar verschlüsselt, aber Jacobs (ÖVD 73, S. 258ff.) weist hier eindeutig nach, daß dies keine Anonymität des einzelnen garantiert.

- Die fortgeschrittene Technik führte auch, einem Bedürfnis des Staates auf immer mehr Informationen entsprechend,¹⁾ zu einer Erweiterung der Erhebungsprogramme.

Durch Zusammenführen der Einzelangaben aus den verschiedenen Erhebungen²⁾ ist es möglich, Strukturuntersuchungen sowie Verhaltens- und Ursachenforschung zu betreiben. Mit Hilfe dieser Datenmenge können die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen eingeschränkt werden.³⁾

Zusammenfassung:

Das BVerfG sah im Mikrozensus-Urteil⁴⁾ zumindest dann keine Verletzung der Privatsphäre, solange die Anonymität des einzelnen gewahrt bliebe.⁵⁾

Es wurde hier aufgezeigt, daß das Statistikgeheimnis allein die Anonymität nicht garantiert.

1) S.o. S. 6ff.

2) Z.B. Angaben über soziale Lage im Volkszensus und Mikrozensus, ferner Steuerstatistik, Sozialversicherungsstatistik etc.; s. dazu Bartels in "Das Bankeninformationssystem II" S. 77ff. (81)

3) S. dazu das anschauliche Beispiel von Seidel (Diss.) aaO S. 134 an Hand der Steuergesetzgebung

4) BVerfGE 27, 1ff.

5) Kritisch zu diesem Ansatz schon Seidel (Diss.) aaO S. 21 FN 83; s. auch Kamlaß "Right of Privacy" S. 147

Auch wurde auf die verfeinerten Möglichkeiten der Auswertung hingewiesen, durch welche die moderne Informationstechnologie die Gefahr der Identifizierung von anonymisierten statistischen Daten erhöht hat.¹⁾ Auf diese Gefahren der Technik, hervorgerufen durch den Einsatz der EDV, ist das BVerfG in seinem Urteil noch nicht eingegangen.²⁾

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß der bloße Hinweis auf das Statistikgeheimnis und die Anonymität des einzelnen dem Schutzbedürfnis des Bürgers nicht mehr genügt.³⁾

Ist aber eine Identifizierung des einzelnen möglich, steht damit noch nicht zwingend fest, daß dessen Privatsphäre schon aus diesem Grund verletzt ist. Dies setzt vielmehr eine konkrete Begründung voraus. Inwieweit hierfür die Sphärentheorie des BVerfG einen Ansatzpunkt bildet, soll näher untersucht werden.

1) Dazu für den statistischen Bereich ausführlich Schlörerer DVR 76, 203 (213ff.) sowie Karhausen/Bartels in Anhörung, 74 aaO S. 150ff.; Jacobs ÖVD 6/73 S. 258ff.

2) In diesem Sinne auch Benda in FS für Geiger S. 28

3) S. schon Bull in 1. Tb des BfD in "Zur Sache" 2/79 S. 48; kritisch auch Pestalozza NJW 83, 729

(bb) Haltbarkeit des sphärentheoretischen Ansatz-
punktes durch das BVerfG

Eine Abgrenzung nach Schutzbereichen und Sphären ist nur dann sinnvoll, wenn eine solche nach objektiven Gesichtspunkten möglich ist. Dies scheitert aber schon daran, daß Inhalt und Umfang des Persönlichkeitsschutzes jeweils individuell verschieden nach Träger und Interessen zu bemessen ist. Diese "Relativität" ist auch das Hauptargument der fast einhelligen Kritik in der Literatur.¹⁾

Was jemand einer Person sagen will, muß er nicht unbedingt einer anderen Person mitteilen wollen. Ein Beispiel dafür gibt der Scheidungsakten-Beschluß des BVerfG,²⁾ wonach der einzelne im Ehescheidungsverfahren gezwungen sein kann, sehr persönliche Dinge anzugeben;³⁾ diese Daten muß er auch sonstigen Dritten nicht mitteilen.⁴⁾ Ähnliches gilt für die Daten der Gesundheit über den einzelnen, die dieser den Sozialversicherungsträgern anvertraut, nicht aber beliebige

1) S. Schmidt JZ 74, 244; Paul J. Müller "Verwaltungsinformatiktextbuch" S. 392f.; Simitis DVR 73, 138ff. (145); Kamlaß DÖV 70, 362; P. Krause DVR 80, 248f.; Steinmüller im Gutachten zum BDSG S. 51; Kloepfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 29f.; s. schon Forsthoff in FS für 45. DJT S. 45ff.

2) BVerfGE 27.344

3) Das BVerfG (FN 2) S. 351 verneinte hier einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung

4) S. Schmidt JZ 74, 244

gen Dritten. Auch wird die Frage, was unter Privatsphäre zu zählen ist, von einzelnen verschieden beurteilt. So wird z.B. von einzelnen die pauschal gehaltene Frage nach der letzten Urlaubsreise¹⁾ nicht unbedingt zur Privatsphäre gezählt werden.²⁾

Zu fragen ist also letztlich immer, wem gegenüber die Privatsphäre anzunehmen ist.³⁾

Auch der Versuch, eine Kasuistik über einzelne Sphären aufzubauen,⁴⁾ scheitert letztlich an der Möglichkeit, jede denkbare Verletzungsmöglichkeit zu normieren.⁵⁾ Auch setzt ein solcher Versuch einen "Minimalkonsens" über den Begriff der Privatsphäre voraus. Die Rspr. des BVerfG, aber auch die vielfältigen Versuche der Literatur belegen aber, daß dies nicht möglich ist.

-
- 1) Wann, wo, mit wieviel Personen; s. § 2 Nr. 3 MikrozensusG vom 16.3.57 (BGBl. I, 213)
- 2) So aber BVerfGE 27, 1 (8), wenn es auch nicht den unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung darin tangiert sah.
- 3) S. Kamlah DÖV 70, 362; Steinmüller im Gutachten S. 51
- 4) Vertreten von Dr. Beermann MdB in KEDV DrS 14, 15; zitiert nach Steinmüller (FN 3) S. 51
- 5) S. Löchner in Löchner/Steinmüller "Datenschutz und Datensicherung" S. 5

Zusammenfassung:

Der Aufbau von Sphären ist zu unbestimmt, als daß er einen geeigneten Ansatzpunkt dafür bietet, den Schutzbereich näher zu konkretisieren.

Diese Kritik, die schon im Rahmen der Datenschutzdiskussion geäußert wurde, gilt genauso für den statistischen Bereich.

b) Ansätze der Literatur

Hilft daher der sphärentheoretische Lösungsansatz des BVerfG auch für statistische Angaben nicht weiter, ist anderen Überlegungen, insbesondere in der Literatur geäußerten näher nachzugehen.

aa) Rollentheorie

Paul J. Müller¹⁾ versucht über einen soziologischen Ansatz eine Konkretisierung des Schutzgutes. Hierfür will er auf die gesellschaftliche Rolle des einzelnen abstellen, in der dieser auftritt. Danach soll die Persönlichkeit des einzelnen in Rollen aufgespalten werden können. Individualisinformationen, die der einzelne z.B. in der Rolle des Patienten gegenüber dem Arzt abgibt, können so gegenüber anderen abgeschottet werden, weil sie zur Erfüllung der Rolle erforderlich sind.²⁾

1) In Dammann/Karhausen/Müller/Steinmüller "Datenbanken und Datenschutz" S. 63ff.

2) S. P. J. Müller (FN 1) S. 66; s. dazu auch C. Müller DSWR 2 (1973) S. 50ff. (56f.)

Statt der Aufteilung nach Sphären wird hier also versucht, verschiedene Lebensbereiche (Rollensituationen) zu konstruieren, innerhalb derer Informationen ausgetauscht werden. Informationen des einzelnen an die Umwelt werden insoweit geschützt, wie sie zur Ausführung der Rolle notwendig erscheinen.¹⁾ Der Schutzbereich ist danach tangiert, wenn Informationen aus einem Lebensbereich mit denen eines anderen Bereichs zusammengeführt werden.²⁾ Denn die Potenzierung der rollenspezifischen Information zu einem ganzen setzen den einzelnen der Gefahr der Manipulation aus.³⁾

Diese sog. Rollentheorie ist aber schon deshalb zur Bestimmung des Rechtsgutes ungeeignet, weil sie keine Definition des Rollenbegriffes liefert.⁴⁾ Selbst die Frage der Rolle des Bürgers gegenüber dem Staat wirft schon Zweifel auf. In welcher Rolle tritt er auf? Wird diese nicht vom Staat selbst in den Einzelgesetzen definiert?

-
- 1) S. auch 2. Bericht des hess. Datenschutzbeauftragten LT-DrS 7/3137 S. 26
- 2) S. P. J. Müller (S. 49 FN 1) S. 83
- 3) S. dazu Rohlf "Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre" S. 56
- 4) S. Taeger in "Die Volkszählung" aaO S. 136ff. (146)
- 5) S. dazu Rohlf aaO S. 57, der hier von einem Definitionsmonopol des Staates spricht und dies mit dem Beispiel des Sozialhilfeempfängers belegt, dessen Rechte und Pflichten im BSHG genau festgelegt sind; kritisch zu diesem rollentheoretischen Ansatz auch Schmidt JZ 74, 246

bb) Informationelles Selbstbestimmungsrecht

Interessanter erscheint der Versuch der Literatur, als Schutzgut ein Kommunikationsgrundrecht in der Form eines "informationellen Selbstbestimmungsrechts" zu konstruieren, in Ableitung aus Art. 2I iVm Art. 1I GG.¹⁾

Ausgegangen wird dabei von einer funktionalen Verfassungsinterpretation,²⁾ mit Hilfe derer aus Art. 2I iVm Art. 1I GG ein Schutz des einzelnen auf Selbstdarstellung als individuelle Persönlichkeit interpretiert wird.³⁾ Dies beruht auf der Erkenntnis, daß die Persönlichkeit zwar autonom ist, insoweit Maßstäbe selbst entwickelt,⁴⁾ andererseits sich immer im Stadium der Entwicklung befindet, die durch die Umwelt mitbestimmt wird. Der Mensch wird letztlich die Persönlichkeit, als welche er sich darstellt.⁵⁾

-
- 1) S. dazu Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 52f. (60ff., 67); Podlesch in Perels aaO S. 55; ders. in DVR 1 (1972/73) S. 156ff.; Simon/Taeger Rasterfahndung S. 40f.; Schlinck "Die Amtshilfe" (82) S. 170ff.; O. Mallmann JZ 83, 652f. Denninger ZRP 81, 232; Schmidt JZ 74, 242ff.; ders. in NJW 80, 2066; Bull DÖV 79, 693; Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 87ff. Mit einem ähnlichen Ansatzpunkt, im Ergebnis aber enger Rüpke "Der verfassungsrechtliche Schutz der Privatheit", kritisch dazu Rohlf aaO S. 63ff.; s. auch Meister "Datenschutz im Zivilrecht" S. 112
- 2) Dazu Luhmann "Sinn als Grundbegriff der Soziologie" in Habermas/Luhmann "Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - was leistet die Systemforschung" S. 89ff.; zusammenfassend Podlesch DVR 72/73 S. 156 FN 31; s. auch Simitis DVR 73, 151f.
- 3) S. Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 61
- 4) S. O. Mallmann "Zielfunktionen" S. 47ff.
- 5) Luhmann (FN 3) S. 60

Selbstdarstellung geschieht dabei durch Kommunikation mit anderen. Durch diese Kommunikation fließen täglich Individualinformationen über den einzelnen in die Umwelt hinein. Sie kommen als Reaktion seiner Umwelt wieder zu diesem zurück und beeinflussen so wiederum seine Entfaltung.¹⁾

Der Schwerpunkt dieses Lösungsansatzes liegt durch die Betonung des Kommunikationselementes in der Begründung eines Persönlichkeitsschutzes in der Öffentlichkeit.²⁾

Persönlichkeitsschutz bedeutet Schutz der Entwicklung der individuellen Persönlichkeit. Da die Entwicklung des einzelnen durch die Reaktion der Umwelt auf sein bisheriges Verhalten mitbestimmt wird, erfordert der Schutz der Persönlichkeitsentwicklung ein Recht auf selbstbestimmte Darstellung des einzelnen. Nur eine bewußte Selbstdarstellung im Rahmen eines Kommunikations- und Informationsaustausches kann dem einzelnen die Gewähr dafür bieten, sich selbstbestimmt zu verhalten und nicht der Steuerung durch die Umwelt ausgesetzt zu sein.

Dies setzt die eigene Entscheidung voraus, ob überhaupt, und wenn ja, welche Informationen an wen gelangen sollen.³⁾ Die Entscheidung über die Gestaltung

1) Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO, S. 87

2) S. Podlech in Perels aaO S. 51: "Privatheit als Eigenschaft des Umgangs mit der Umwelt"

3) Vargl. Podlech in Perels aaO S. 55; ders. in Krauch aaO S. 73; s. auch Benda in FS für Geiger S. 53; Chr. Mallmann in: Schneider Datenschutz - Datensicherung S. 25; s. schon die Definition von privacy bei A. F. West in (in Privacy and Freedom aaO S. 7): "The claim of individuals, groups or institutions to determine for themselves when, how and what extent information about them is communicated to others".

Verarbeitung und Weitergabe der Daten des einzelnen gewinnt für ein selbstbestimmtes Verhalten als Ausdruck der Persönlichkeitsentfaltung¹⁾ insbesondere ein Gewicht, wenn man bedenkt, daß durch den sozialen Kontakt des einzelnen stets mehr Informationen in die Umwelt einfließen als zur Selbstdarstellung des einzelnen notwendig sind.²⁾

Hier besteht die Gefahr, daß diese Informationen mit Hilfe der modernen Informationstechnologie zusammengeführt werden und so eine Selbstdarstellung unmöglich gemacht wird.

So kann z.B. die Kenntnis von Informationen über Verbrauchergewohnheiten, politische Einstellung, Religionszugehörigkeit, Gesundheitszustand, Arbeitsverhalten, Ergebnisse von Intelligenztest und psychologischen Eignungstests etc. geeignet sein, den einzelnen in seinem Verhalten und Konsum zu steuern.³⁾

Eine erfolgreiche Selbstdarstellung setzt einen gewissen Verhaltensspielraum des einzelnen⁴⁾ voraus, der aber fehlt, wenn die Umwelt schon alles über die Persönlichkeit des einzelnen weiß und dieses Wissen für ihre Zwecke ausnutzt.

1) S. dazu auch Dürig in MDH Art. 1 GG, RN 18

2) S. Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 67

3) S. Schmidt JZ 74, 242ff. (245); s. auch Brehmer/Voegeli JA 78, 496

4) S. Podlech. in Krauch aaO S. 73; Schmidt JZ 74, 246 spricht von einem "Informationsgleichgewicht", verweisend auf Simitis (NJW 71, 674); s. auch Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 88

Die Ausschaltung jeglichen Verhaltensspielraum durch totale Registrierung des einzelnen würde auch die Würde des Menschen tangieren,¹⁾ da der einzelne damit zum bloßen Objekt staatlichen Handelns würde.²⁾ Der Wertgehalt des Art. 1I GG sei daher bei der Ausgestaltung eines Selbstdarstellungsrechts miteinzubeziehen.

II. Kritische Betrachtung der Theorie vom informationellen Selbstbestimmungsrecht³⁾

1) Unterschiede und Vorteile gegenüber dem sphärentheoretischen Ansatz des BVerfG

a) Intimsphäre nach BVerfG⁴⁾

Durch die Betonung des Kommunikationselementes⁵⁾ liegt der Schwerpunkt der Theorie vom informationellen Selbstbestimmungsrecht in der weiteren Privatsphäre.⁶⁾ Dennoch

-
- 1) S. schon oben S.19ff.;s. auch Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 62: "Freiheit und Würde als Vorbedingung der Sozialisierung als Individuum"; Reh in Simitis/Mallmann/Dammann/Reh BDSG § 1 RN 12; sowie P. Krause DVR 80, 229ff. (245)
 - 2) Dazu ausführlich Dürig AöR 81 (1956) S. 117ff. (136) "Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde"
 - 3) Die Terminologie ist in der Lit. uneinheitlich. Wie hier Steinmüller S. 53 FN 4, Podlech in Perels aaO; anders Hubmann "Das Persönlichkeitsrecht" S. 181: Entschließungsfreiheit; Eggloff DVR 78, 115ff. (120): Informationsfreiheit; Schmidt JZ 74, 241ff. Entscheidungsfreiheit
 - 4) S. dazu oben S. 33ff. Ziffer (a)
 - 5) S. o. S. 37ff. Ziffer bb)
 - 6) Dazu unten S.56 Ziffer b)

wird der vom BVerfG bezeichnete "unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung" (=Intimsphäre) von der Theorie des informationellen Selbstbestimmungsrecht nicht verdrängt.¹⁾ Zwar impliziert Kommunikation soziale Relevanz, der Bereich ausschließlicher Individualität ist damit bereits verlassen.²⁾

Die Intimsphäre als Kernbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit darf trotzdem für die Selbstbestimmung des einzelnen nicht außer Betracht gelassen werden. Sie ist für die Persönlichkeitsentwicklung insoweit wichtig, als sie, indem man den einzelnen in Ruhe seine Identität finden läßt, die Vorstufe der kommunikativen Selbstdarstellung bildet.³⁾

Der Einzelne bedarf eines Bereichs, in den er sich zurückziehen kann und der ihm die Gewähr bietet, daß von hieraus keine Informationen nach draußen gelangen. Die damit verbundene Chance zur Selbstreflexion ist Grundbedingung des Selbstbestimmungsrechts.⁴⁾

-
- 1) In diesem Sinne aber Gusy VerwArchiv 83, 96; wenn Schmidt (in JZ 74, 246) eine sog. innere Entscheidungsfreiheit in den Schutz der autonomen Selbstdarstellung einbezieht, beruht dies auf seinem Verständnis von drei Sphären: der Intimsphäre, Privatsphäre und dem Öffentlichkeitsbereich (s. auch ders. in NJW 80, 2066; kritisch dazu schon oben S. 39). Die innere Entscheidungsfreiheit soll insoweit nur für die sog. Privatsphäre gelten (s. aaO S. 246 FN 50)
- 2) S. dazu auch BVerfGE 32, 373 (379f.); 33, 367ff. (377)
- 3) S. auch Schmidt (in Grimm "Rechtswissenschaft und Nachbarwissenschaften I" S. 89ff. (104)
- 4) S. auch Simitis DVR 73, 147

Insoweit stellt die Theorie vom informationellen Selbstbestimmungsrecht im Hinblick auf die Intimsphäre keinen Gegenpol dar. Sie läßt den vom BVerfG in diesem Bereich entwickelten Schutz des einzelnen unberührt.

Ob der verfassungsrechtliche Ansatzpunkt des BVerfG¹⁾ über Art. 19II und Art. 1I GG richtig ist,²⁾ kann dabei dahingestellt bleiben, da auch neuere dogmatische Ansätze³⁾ nicht zu einem anderen Ergebnis führen.⁴⁾

b) Die weitere Privatsphäre⁵⁾

aa) Ansätze des BVerfG's zum informationellen Selbstbestimmungsrecht

Für die weitere Privatsphäre hat das BVerfG schon den Gedanken der Selbstbestimmung als einen Aspekt des Persönlichkeitsschutzes anerkannt.⁶⁾

1) BVerfGE 27, 7; 27, 351; 32, 379; 34, 209

2) kritisch dazu Schwan VerwArchiv 66 (1973) S. 120ff. (149); Rohlf aaO S. 82ff.

4) Allerdings führt die funktionale Betrachtungsweise (s.o. S.51Ziffer bb)) zu einer Vergrößerung des Kernbereichs, der danach nicht nur einen räumlich-gegenständlichen Bereich sichern soll (kritisch dazu auch Rüpke "Privatsphäre" S. 31ff.; Gusy NVwZ 83, 323; als Beispielsfall einer Erweiterung führt Rohlf (aaO S. 227) das Selbstgespräch eines (scheinbaren) einsamen Spaziergängers an

5) S. dazu oben S. 37 Ziffer (b)

3) S. Rohlf aaO S. 226: forum internum

6) S. BVerfGE 35, 202 (220) (Lebach); E 49, 286ff. (298) Transsexuelle); BVerfG NJW 80, 2071 (Eppler), 2072 (Böll), zu beiden letzteren Schmidt NJW 80, 2066f.; in E 34, 373 (380) (Arztkartei) spricht das BVerfG zwar auch vom Geheimhaltungswillen des einzelnen, meint damit aber kein Verfügungsrecht (s. BVerfG NJW 80, 2071; A.A. Rohlf aaO S. 105). Genauso wird im Tonband-Urteil (E 34, 238ff. (246) vom Recht gesprochen, zu bestimmen, wer sein Wort aufnehmen soll, entscheidend geht es dem BVerfG aber um das Vertrauen des einzelnen in die Freiheit des privaten Gesprächs (= Geheimsphäre)

Danach soll der einzelne selbst entscheiden können, wie er sich Dritten oder der Öffentlichkeit gegenüber darstellen will, ob und inwieweit von Dritten über seine Persönlichkeit verfügt werden darf.

- (a) Erstmals wurde dieses Recht im Lebach-Urteil¹⁾ angesprochen.²⁾

Hier hat das BVerfG es für grundsätzlich zulässig anerkannt, daß Daten des Straftäters durch Fahn- und Strafverfahren der Öffentlichkeit bekannt werden.³⁾

Aber nach Ablauf einer gewissen Zeit⁴⁾ soll der einzelne ein Recht auf Wiedererlangung seiner Anonymität haben.

Würde hier von dritter Seite weiter über die Tat informiert werden können, würde die Persönlichkeit des einzelnen in der Öffentlichkeit festgeschrie-

-
- 1) BVerfGE 35, 202 (220); dazu auch Neumann-Duesberg JZ 73, 261ff.; Kamlah "Hinweise aus der Rspr. des BVerfG zur Regelung eines materiellen Informationsrechts" (in Steinmüller (Hrsg.) "Informationsrecht und Informationspolitik" S. 196ff. (204)
- 2) Die an Hand von kollidierenden Interessen des Privatrechts entwickelten Grundsätze gelten auch im Verhältnis Bürger/Staat; s. BVerfGE 35, 202 (221); BVerfG NJW 80, 2071
- 3) S. BVerfGE 35, 231ff.: "Befriedigung des aktuellen Informationsinteresses höherwertig gegenüber Einbruch in Persönlichkeitsbereich des Straftäters"; kritisch dazu v. Becker "Tatverdächtige und Straftäter in den Massenmedien" S. 208ff.
- 4) Das Urteil führt damit eine zeitliche Dimension ein, ohne eine genaue Frist festzusetzen; Orientierungspunkt soll das Interesse des Straftäters an der Resozialisierung sein (aaO S. 235); dazu auch Kamlah (FN 1) S. 204 sowie Rohlfs aaO S. 119

ben, was eine Selbstdarstellung von Anfang an unmöglich mache. Dies widerspreche dem Recht des Bürgers, "allein zu bestimmen, ob und inwieweit andere sein Lebensbild im ganzen oder bestimmte Vorgänge aus seinem Leben öffentlich darstellen dürfen",¹⁾ da hierdurch sein Lebensbild andauernd beeinflusst würde.²⁾

Das Selbstbestimmungsrecht erfordere daher eine Zustimmung zur Veröffentlichung.

Andererseits wird der Tatsache, daß die Daten des einzelnen einen Sozialbezug erfahren haben³⁾ und daher nicht mehr der alleinigen Disposition des Täters unterliegen, dadurch Rechnung getragen, daß die aus dem Selbstbestimmungsrecht fließende Zustimmung nicht erforderlich sei, soweit ein überwiegendes Interesse eine Veröffentlichung weiterhin erfordere.⁴⁾

Das besondere des Falls war hier, daß der Täter sich unfreiwillig durch die Tat in die Öffentlichkeit begeben hatte. Für solche Personen gibt es im Zivilrecht den Begriff des "relativ zeitgeschichtlichen Menschen".⁵⁾ Das sind Personen, die nur im Hinblick auf ein Geschehen, das den Betreffenden gerade zur "Person der Zeitgeschichte"

1) BVerfGE 35, 202 (220)

2) S. dazu auch Bull ÖVD 11/79 S. 3ff. (4); s. auch Demant/Tuner ÖVD 12/75 S. 525: "Die informationelle Gegenwärtigkeit vergangenen Fehlverhaltens erschwert eine Korrektur eigener Verhaltensweisen und damit auch der Selbstbestimmung"

3) Wenn auch unfreiwillig; durch Fahndung und Strafverfahren

4) S. BVerfGE 35, 238: Abwägung unter dem Aspekt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, da hier Öffentlichkeitssphäre, s.o. S. 37fZiffer (b)

5) S. Neumann-Duesberg JZ 60, 114ff. (115); s. auch Juristen-Jahrbuch (1966/67) S. 138ff.; kritisch dazu Seidel (Diss.) aaO S. 160ff.

macht, ein Informationsinteresse erregen. Diese Personen verlieren ihre Eigenschaft als Person der Zeitgeschichte, wenn das Geschehen seine Aktualität einbüßt.¹⁾ Ab diesem Moment unterfallen sie wieder dem Schutz, den jeder Bürger genießt. Dieses Ergebnis (insbesondere der Versuch einer einzelfallbezogenen Konkretisierung des Zeitpunkts) wurde vom BVerfG mit dem Selbstbestimmungsrecht des einzelnen begründet.

Nicht behandelt, da auch nicht entscheidungserheblich, wurde die Frage der Kenntniserlangung und Weitergabe der Daten. Ein umfassendes Selbstbestimmungsrecht des einzelnen, das Schutz vor jeder Informationsbeschaffung und -weitergabe bietet, wurde vom BVerfG in dieser Entscheidung nicht begründet.²⁾

- (b) Eine Fortführung dieser Entscheidung findet sich jetzt auch im Volkszählungs-Urteil des BVerfG's.³⁾ Dort wird noch einmal aus Art. 2I iVm Art. 1I GG das Recht hergeleitet, grundsätzlich selbst zu bestimmen, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche

1) Vergl. Neumann-Duesberg JZ 60, 118

2) Im Ergebnis ebenso P. Krause DVR 80, 229ff. (242); dies belegt auch BVerfG NJW 80, 2070 (Eppler), in dem einzelfallbezogen verschiedene Ausprägungen des Persönlichkeitsschutzes herausgearbeitet werden und auf ihre Relevanz überprüft werden.

3) BVerfGE 65, 1ff. = NJW 84, 419ff.; dazu jetzt auch Baumann im 6. Tb des BfD S. 26ff. (28) in BT-DrS 10/877; Simitis NJW 84, 398ff.; H. J. Geiger DSWR 3/84 S. 73ff.

Lebenssachverhalte offenbart werden.¹⁾ Der Gedanke der Selbstbestimmung erfordere im Zeitalter der automatischen Datenverarbeitung einen "Schutz des einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten"²⁾ und damit eine Befugnis des einzelnen, grds. selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen".²⁾

bb) Würdigung der Rspr.

Das BVerfG hat damit bei seinem Versuch, einzelfallbezogen den Inhalt des Persönlichkeitsrechts zu umschreiben³⁾, nach sporadischen Ansätzen in früheren Entscheidungen⁴⁾ das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich ausdrücklich anerkannt.

Das Urteil geht auf die Sphärentheorie nicht mehr ein,⁵⁾ aber man wird darin keine Abkehr von der Sphärentheorie sehen können.⁶⁾

1) BVerfGE 65, 1ff. (42); s. auch BVerfGE 56, 37 (41ff.) 63, 131 (142ff.)

2) BVerfGE 65, 1ff. (43)

3) Privatsphäre, Geheimsphäre, Recht am eigenen Bild, Schutz vor Unterschlebung nicht getaner Äußerungen; dafür exemplarisch BVerfG NJW 80, 2070

4) S.o. S. 56 FN 6

5) Während Ansätze noch im Mikrozensus-Urteil vorhanden waren, s.o. S. 41 Ziffer bb)

6) Die Entscheidung selbst ist diesbezüglich unklar. Als Fortführung bereits ergangener Entscheidungen werden sowohl Urteile zum Schutzgut "Privat-Geheim-Intimsphäre" zitiert (E 27, 1ff.; 27, 344ff.; 32, 373ff.) als auch das Lebachurteil (E 35, 202ff.) angeführt, das bisher zum Schutzgut "Verfügungsrecht" gezählt wurde (s. BVerfG NJW 80, 2071)

Vielmehr sind bisherige Ansätze des Selbstbestimmungsrechts in früheren Entscheidungen¹⁾ weiterentwickelt worden, um gegenüber den neuen Gefahren, die sich vor allem durch die Einführung der ADV ergeben haben, einen angemessenen Interpretationsmaßstab zu finden.²⁾

Der Ansatz über das informationelle Selbstbestimmungsrecht bietet jedenfalls gegenüber der Sphärentheorie den Vorteil, alle privaten Handlungen in der Öffentlichkeit im weiteren Sinn³⁾ in den Schutzbereich des Art. 2I GG miteinzubeziehen.⁴⁾

Die Konkretisierung des Schutzbereichs (Informationen des einzelnen in der Öffentlichkeit) bedarf allerdings noch zusätzlicher Kriterien, um der unterschiedlichen Schutzintensität der öffentlichen Informationen⁵⁾ gerecht zu werden. Diese sollten aber in einem gesonderten Abschnitt - unter besonderer Berücksichtigung von Fragen im statistischen Bereich - herausgearbeitet werden.⁶⁾

An dieser Stelle kann jedenfalls festgestellt werden, daß mit dem Recht auf Selbstbestimmung das Schutzzobjekt im Ansatz besser festgelegt ist als mit dem relativen Begriff der Privatsphäre.

1) Insb. Lebach-Urteil, d. dazu oben S. 57, Ziffer (a)

2) In diesem Sinn auch Simitis NJW 84, 398 (399)

3) Alle Handlungen mit Sozialbezug

4) Der Begriff der Privatsphäre wird dadurch nicht absolet, er sollte bei der Ausgestaltung des informationellen Selbstbestimmungsrechts als eigentliches Schutzziel weiterhin bedacht werden; so auch Simitis DVR 73, 146

5) Diese können vom Gespräch unter Ehegatten bis zur Rede vor einer großen Menschenmenge gehen

6) Dazu unten Teil D. (S.66ff). Hier soll dann auch das Volkszählungs-Urteil des BVerfG's (E 65, 1ff.) näher überprüft werden.

2) Grenzen der Auslegung überschritten?

Z.T. wird in der Literatur¹⁾ gegen die Theorie vom informationellen Selbstbestimmungsrecht vorgebracht, hiermit sei die Grenze einer zulässigen Verfassungsinterpretation überschritten und quasi ein neues Grundrecht geschaffen.²⁾

Dem kann aber nicht zugestimmt werden. Hierfür ist insbesondere auf die Arbeit von Rohlf³⁾ hinzuweisen, der ausführlich aufgezeigt hat, daß auch einzelne Spezialgrundrechte ein Recht auf autonome Selbstdarstellung gewährleisten. Kriterien aus diesen Teilgewährleistungen können, ohne daß die Grenzen der Auslegung überschritten werden, auch für die Interpretation des Art. 2I GG herangezogen werden.⁴⁾

3) Schranken des Selbstbestimmungsrechts

Schwieriger erweist sich aber die Eingrezung des Selbstbestimmungsrechts.

Denn daß dieses Recht nicht unbeschränkt (im Sinn eines Rechts auf das eigene Datum) sein kann, ergibt sich schon zwingend aus seiner Funktion eines Kommunikationsfreiheitsgrundrechtes. Ein extensiv ausgelegtes Selbstdarstellungsrecht⁵⁾

1) S. Klopfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 40; s. auch die Bedenken bei Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 85ff., 88

2) Klopfer (FN 1) prüft daher auch konsequenterweise die Möglichkeit eines neuen Grundrechts; s. dazu auch Benda (in Handbuch des Verfassungsrechts) S. 106ff. (123), sowie Heußner in FS für Wannagat S. 173ff. (180)

3) In "Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre"

4) Im Ergebnis wohl auch Gallwas in "Der Staat" 79, S. 514

5) Mit der Konsequenz eines umfassenden Schutzes der eigenen Informationen

würde gerade eine die freie Kommunikation hindernde Wirkung aufweisen.¹⁾

a) Beschränkung auf zurechenbare Informationen

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begründet kein umfassendes Bestimmungsrecht iS eines "Rechts auf das eigene Datum".²⁾

Ein solches umfassendes Selbstbestimmungsrecht wäre nicht nur realitätsfern,³⁾ es würde auch die Interessen des Datengebers einseitig zu Lasten des Informationsempfängers bevorzugen.⁴⁾

Die Ausführungen zur Relativität der Privatsphäre⁵⁾ haben gezeigt, daß ein bildlich gesehener, geschlossener, abstrakt zu definierender Privatbereich nicht existiert.⁶⁾ Es geht hier nicht um eine abgrenzbare Privatsphäre, sondern um das gesamte Verhältnis zwischen Individuum und Gesellschaft,⁷⁾ der Staat wird dabei als Teil der Gesellschaft aufgefaßt. Die verschiedenen Aufgaben der Gesellschaft bedingen für jeden Aufgabenteil einen speziellen Informationsbedarf über den einzelnen, aus der Vermischung der Informationen ergeben sich Gefahren für den einzelnen.⁷⁾

-
- 1) Zu diesen Gefahren im Blickwinkel des Datenschutzes allgemein Kloepper ("Datenschutz als Grundrecht") S. 15, s. dazu auch Simitis NJW 84, 398 (400)
 - 2) So schon Gallwas "Der Staat" 79, 515; s. auch Tiedemann NJW 81, 950; zustimmend auch BVerfGE 65, 1ff. (43f.) = EuGRZ 83, 588
 - 3) Eine Verweigerung von Daten könnte der Bürger z.B. im Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge nur betreiben, wenn er auf die ihm zustehenden Leistungen verzichten würde; s. O. Mallmann "Zielfunktionen" S. 28.
 - 4) So auch Mallmann (FN 3) S. 29; Dammann DVR 73, 296
 - 5) S.o. S. 47, Ziffer (bb)
 - 6) S. schon Forsthoff in FS für 45. DJT S. 41ff. im Hinblick auf den staatlichen Bereich
 - 7) S. Lenk in Kilian/Lenk/Steinmüller aaO S. 20

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung soll sicherstellen, daß Informationen, die der einzelne gezielt in die Umwelt abgegeben hat, nicht beliebig verfügbar werden; es will dem einzelnen die Umstände erhalten, die er zur Entfaltung seiner Persönlichkeit benötigt.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist demnach ein Anspruch auf Schutz vor potentiellen Freiheitsgefährdungen, die sich aus der Abgabe von Informationen an die Öffentlichkeit für den einzelnen ergeben. Dem einzelnen soll es die Umstände erhalten, die er zur Entfaltung der grundrechtlich verbürgten Freiheiten benötigt.¹⁾

Es muß daher bei der Eingrenzung des informationellen Selbstbestimmungsrechts überlegt werden, welche der in die Umwelt gelangten Informationen über den einzelnen eine derartige Wirkung auf die Persönlichkeitsentwicklung dieser Person haben können, daß allein deshalb bei einer Erhebung (und Verarbeitung) der Informationen durch den Staat von einer Gefährdung bzw. Unmöglichkeit der Selbstdarstellung des einzelnen gesprochen werden kann.²⁾

Entscheidender Ansatzpunkt muß hierfür das Kriterium der Zurechenbarkeit sein.³⁾ Das Selbstbestimmungsrecht

-
- 1) S. schon Gallwas "Der Staat" 79, 515; Simitis DVR 73, 138ff. (147); s. auch BVerfGE 35, 79 (114) sowie BVerfG JZ 79, 178 (183), das aus den Wertentscheidungen der Grundrechte eine Verpflichtung des Staates herleitet; in diesem Sinn auch zuletzt das BVerfG im VZ-Urteil E 65, 1ff. (43): "wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen, wird möglicherweise auf die Ausübung seiner Grundrechte verzichten; ein erster Absatz schon bei BVerfGE 27, 1ff. (7): "freie Entfaltung der Persönlichkeit kann durch den psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme gehemmt werden". In diesem Sinn auch Steinmüller in Löchner/Steinmüller "Datenschutz und Datensicherung" S. 35ff. (66)
- 2) So auch Rohlf aaO S. 54; Mallmann "Zielfunktionen" S. 26
- 3) dazu Luhmann "Grundrechte als Institution" S. 75ff.

des einzelnen erfaßt nur Handlungen und Handlungsfolgen, die dem einzelnen zuzurechnen sind. Denn diese entscheiden letztlich, was er ist und somit auch über sein Persönlichkeitsbild.

Der Verhaltensspielraum als unabdingbare Voraussetzung der Selbstdarstellung¹⁾ wird eingeschränkt, wenn dem einzelnen persönliche Informationen zugeschrieben werden. Bei einer späteren Handlung muß sich der einzelne erst mit dem festgeschriebenen Persönlichkeitsbild auseinandersetzen, muß also erstmal reagieren, bevor er sich selbst darstellen kann.

Zurechenbar sind Individualinformationen.²⁾

Inwieweit schon die Eingrenzung des Schutzzumfangs für die Behandlung von statistischen Daten nutzbar gemacht werden kann, soll im folgenden Abschnitt näher nachgegangen werden. Dabei sind dann auch genauere Kriterien zur Konkretisierung des Schutzzumfangs herauszuarbeiten.

b) Grenzen aus der Schrankentrias des Art. 2I GG

Eine weitere Einschränkung erfährt das informationelle Selbstbestimmungsrecht auch durch die Schrankentrias des Art. 2I GG. Eine Konkretisierung für den Bereich der statistischen Daten soll ebenfalls dem folgenden Abschnitt überlassen bleiben.³⁾

1) S.o. S. 53, Ziffer bb)

2) = Informationen, die auf eine Person bezogen oder beziehbar sind; s. dazu schon Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 88; kritisch zum vagen Begriff der "personenbezogenen Daten" Simitis DVR 73, 149 sowie O. Mallmann "Zielfunktionen" S. 26

3) S.u. S. 79, Ziffer c)

D. Konkretisierung des Schutzbereichs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im statistischen Bereich

Eine genaue Bestimmung des Schutzzumfangs des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für den statistischen Bereich läßt sich am besten an Hand der möglichen Eingriffe aufzeigen. Dies erfordert eine genaue Aufschlüsselung der einzelnen Phasen, die eine statistische Befragung durchläuft. Für die rechtliche Behandlung ist es wichtig, genau darauf zu achten, wer in welcher Phase jeweils beteiligt ist.

- Mit der Aufbereitung von Statistiken können zum einen die statistischen Ämter selbst beschäftigt sein¹⁾
- Beteiligt sein können aber auch andere Stellen (innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung, Forschung, EG)²⁾ derart, daß ihnen das statistische Material für eigene statistische Zwecke übermittelt wird.³⁾

1. Erarbeiten statistischer Ergebnisse durch die statistischen Ämter selbst⁴⁾

Das Erarbeiten statistischer Ergebnisse durch das statistische Bundesamt bzw. die jeweiligen Landesämter ist der Normalfall der Amtlichen Statistik.

Inwieweit schon hier der Schutzbereich eines Rechts auf Selbstbestimmung verletzt sein kann, bedarf einer näheren Untersuchung.

1) Dazu unten S. 66, Ziffer 1

2) S. Karhausen/Bartels in Anhörung 1974 S. 156

3) Dazu unten S. 132ff. Ziffer 2

4) Unter Mitwirkung der Gemeinden

Dafür ist kurz der organisatorische Arbeitsablauf einer Bundesstatistik¹⁾ aufzuzeigen, der sich zusammensetzt aus:

- (a) Vorbereitung (Ausarbeitung des Fragebogens, Verlauf der Aufbereitung und des Veröffentlichungsprogramms)²⁾
- (b) Erhebung (Ausdruck, Versand, Einsammlung und Prüfung der Fragebögen)³⁾
- (c) Aufbereitung (Signierung, maschinelle Bearbeitung, Speicherung)⁴⁾
- (d) Auswertung und Veröffentlichung⁵⁾

I. Vorbereitung einer statistischen Befragung

Diese Phase der Vorbereitung⁶⁾ hat für den einzelnen noch keine unmittelbare Außenwirkung und weist demnach keine Verfassungsrelevanz im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen auf.

1) Dazu ausführlich Hiller "Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesstatistik" S. 22ff.

2) Dazu unten S. 67, Ziffer I

3) Dazu unten S. 68, Ziffer II

4) Dazu unten S. 106, Ziffer III

5) S. dazu unten S. 118, Ziffer IV

6) S. dazu für eine Bundesstatistik § 3 I Nr. 1 BStatG v. 14.3.80 (BGBl. I, 289) sowie die sehr präzisen Ausführungen im Reg.-Entw. zum BStatG (BR-DrS 443/78 S. 21); so auch Bürgin in Wirtschaft und Statistik 8/80 S. 501ff. (502)

II. Statistische Erhebung

1) Eingriffscharakter

Von einem Teil der Literatur¹⁾ wird jeder staatliche Akt der Informationsbeschaffung als Eingriff und damit grundrechtsauslösend angesehen.²⁾ Voraussetzung für die Annahme eines Eingriffs ist aber eine vorherige Feststellung einer entsprechenden Schutzposition.³⁾ Allein dadurch, daß der Staat Individualdaten des einzelnen in den Händen hält, wird dieser noch nicht in seinem Handeln beeinträchtigt.⁴⁾

Doch würde eine solche restriktive Auslegung dem verfassungsrechtlichen Schutzanspruch auf informationelle Selbstbestimmung nicht gerecht. Wie schon oben⁵⁾ ausgeführt, gibt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dem einzelnen einen Anspruch auf Schutz vor potentiellen Freiheitsgefährdungen.⁶⁾

Eine solche Gefährdung kann in der Macht der staatlichen Stellen gesehen werden, jederzeit über diese Daten zu verfügen.⁷⁾ Diese Verfügungsmöglichkeit über die Individualdaten der Bürger kann deren Handlungsspielraum von Anfang an einschränken. Insoweit schafft schon die Er-

1) S. Schwan VerwArchiv 66 (1975) S. 120ff. (127)

2) S. auch Simon in "Die Volkszählung" S. 136ff. (140)

3) Gallwas in Der Staat 79, 511

4) S. dazu die Bedenken bei Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 85

5) S.o. S. 63, Ziffer a)

6) Zur gewandelten Funktion der Grundrechte allgemein als Konkretisierung der Achtungs- und Schutzpflicht des Art. 1 I GG, s. zuletzt BVerfGE 47, 46 (78f.); BVerfG JZ 79, 179 (181)

7) S. Gallwas (FN 3) S. 511; Steinmüller (FN 4) S. 85

hebung von Daten für den Bürger Risiken, die zu einer potentiellen Einschränkung der Persönlichkeitsentfaltung und damit zu einer Grundrechtsrelevanz führen können.¹⁾

2) Welche Folgen ergeben sich aus dem Eingriffscharakter?

Die Gefährdungen, die dem einzelnen schon bei der statistischen Erhebung von Daten im Hinblick auf sein informationelles Selbstbestimmungsrecht drohen, könnten den Gesetzgeber in zweifacher Richtung zwingen, im Rahmen seiner Schutzpflicht tätig zu werden:

- (a) bei der Frage nach dem Dateninhalt:²⁾ Was darf in einer statistischen Erhebung gefragt werden?³⁾
- (b) im organisatorischen Bereich: inwieweit muß Gefährdungen des einzelnen durch verfahrensrechtliche Regelungen begegnet werden?⁴⁾

-
- 1) S. in diesem Zusammenhang auch die anschaulichen Beispiele der Datenschutzbeauftragten des Landes BW Leuze in der mündlichen Verhandlung des BVerfG v. 12.4.83 über den Antrag zur eA im VZG 83; Simon aaO S. 140; im Ergebnis auch Schmidt JZ 74, 241 (245); jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (43)
 - 2) Vorrangig ist die Frage, ob der Staat zwangsweise (§§ 10, 14 BStatG) Informationen sammeln kann: Jeder Zwang verletzt die Autonomie des einzelnen und bedarf daher einer gesetzlichen Ermächtigung. Dies ist auch einfachgesetzlich festgelegt (s. § 6 BStatG) s. dazu auch Schwan VerwArchiv 66 (1975) S. 130; Schmidt JZ 74, 246, der sich allerdings mit diesem Ergebnis begnügt, ohne eventuelle Schranken des Gesetzgebers aufzuzeigen; s. dazu auch BVerfGE 27, 1 (9)
 - 3) Durch Befragen des Betroffenen selbst oder durch Abgleichen von Verwaltungsvollzugskarteien; dazu unten S. 70, Ziffer 3)
 - 4) Dazu unten S. 94, Ziffer 4)

3) Inhalt von statistischen Erhebungen

Was den Inhalt statistischer Erhebungen im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des Selbstbestimmungsrechts angeht, so ist bezüglich der Art der zu erhebenden Daten zu differenzieren.

Hier wird z.T. die Meinung vertreten, eine Differenzierung nach Daten gehe fehl, da mit Einführung der ADV sich diese Daten verselbständigt hatten.¹⁾ Nicht die Daten für sich seien gefährlich, sondern der Interessent an den Informationen.²⁾ Erst die Verwendung der Daten durch den Benutzer ergebe den Aussagewert der Informationen und die damit verbundene Gefährlichkeit. Der verfassungsrechtliche Schutzanspruch des informationellen Selbstbestimmungsrechts sei daher nicht datenorientiert, sondern zweckorientiert (auf eine bestimmte Verwendung).

Dem ist nur bedingt zuzustimmen. Es gibt unabhängig vom Verwendungszusammenhang der Daten Informationen, die auf Grund ihrer Herkunft überhaupt nicht erhoben werden dürfen.³⁾ Die Frage der "Verselbständigung der Daten" wird erst in der Phase der Verarbeitung relevant und ist dort entsprechend zu berücksichtigen.

Der Verwendungszweck der Daten ist allerdings auch im Stadium der Erhebung nicht zu vernachlässigen; bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen ist der mit der Erhebung der Daten befolgte Zweck mit in die Überlegungen einzubeziehen.⁴⁾

1) S. Simitis NJW 84, 399 (402)

2) S. Ziegler-Jung DVR 8 (1979) S. 193ff. (196); Steinmüller in Löchner/Steinmüller "Datenschutz und Datensicherung" S. 35ff. (72)

3) Dazu unten S. 71, Ziffer a)

4) Dazu unten S. 81, Ziffer bb)

Vorrangig ist aber zuerst auf die Art der zu erhebenden Daten einzugehen.

a) Informationen aus dem unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung

aa) Allgemein

Soweit das Auskunftsverlangen des Staates auf Informationen des einzelnen gerichtet ist, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum "unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung" gerechnet werden müßten,¹⁾ ist dies dem Staat verwehrt. Das Grundgesetz gewährt dem einzelnen einen Bereich, in dem er sich der Öffentlichkeit nicht darstellen muß. Es ist unabdingbare Voraussetzung der Persönlichkeitsentfaltung, daß der einzelne fern jeder Beeinflussung sein Verhalten überdenken, seine persönliche Entwicklung planen und so seine Identität finden kann, die er für die Selbstdarstellung braucht. Das Recht auf Selbstbestimmung beinhaltet daher auch das Recht, Vorgänge aus diesem Bereich geheimzuhalten. Hier ist es daher dem Staat auch unter Wahrung der Anonymität verwehrt, von dem einzelnen Auskunft zu verlangen.

bb) Praktische Bedeutung für statistische Erhebungen

Dieser Bereich wird aber für statistische Erhebungen kaum jemals relevant werden, Überlegungen dazu sind daher theoretischer Natur.²⁾ Betrachtet man zum einen

1) S. dazu oben S.33ff., Ziffer (a)

2) Zweifelnd bezüglich einer jedweden Bedeutung Gallwas in Der Staat 1979, 517

die obigen Ausführungen,¹⁾ wonach (zu Recht) Daten über Gesundheit bzw. das Eheleben nicht zum Kernbereich gezählt wurden, zum anderen auch die statistische Praxis, die mit immer weniger Fragen auskommt, da heute flexible Statistikprogramme eine problemorientierte Sonderaufbereitung ermöglichen,²⁾ bleiben kaum noch Informationen aus diesem innersten Bereich übrig, die für eine statistische Befragung erforderlich wären. Zu denken wäre nur an Fragen nach der inneren Überzeugung (z.B. politischer, religiöser, philosophischer Art)³⁾.

b) Daten aus dem kommunikativen Bereich

Dieser Bereich wird relevant, soweit das Auskunftsverlangen des Staates an Handlungen anknüpft, die schon von anderen zur Kenntnis genommen wurden bzw. werden konnten (und damit kommunikativen Charakter aufweisen).

Hier ist auf die Anonymität der Erhebung zu achten.

- Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird tangiert, wenn die Informationen so erhoben werden, daß eine konkrete Person bezeichnet wird oder zumindest erkennbar ist.⁴⁾ Erst ab diesem Zeitpunkt können aus den Informationen Schlüsse auf Neigungen und Eigenschaften des einzelnen gezogen werden.⁵⁾

1) S.o. S.33ff, Ziffer (a)

2) S. Appel in "Informationen zur Volkszählung 1983" (Berliner Sonderdruck) S. 9

3) Dazu Simitis NJW 77, 729ff. (732) FN 31 im Hinblick auf Entwürfe eines französischen und eines holländischen Datenschutzgesetzes

4) S. dazu auch BVerfGE 30, 173 (198); 35, 202 (233)

5) S. auch Rohlf aaO S. 200, 205 sowie VG Kassel NJW 77, 692

Soweit Daten aus diesem Bereich unter Wahrung der Anonymität erhoben werden, sind sie dem einzelnen nicht zurechenbar und können so auch keine potentielle Freiheitsgefährdung des einzelnen darstellen.¹⁾ Der Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts ist nicht betroffen.²⁾

- Anonymität setzt die Erhebung von Daten voraus, die einen Rückschluß auf eine bestimmte Person nicht mehr zulassen.

Bei statistischen Befragungen für die Amtliche Statistik ist es aber der Regelfall, daß personen- (und betriebsbezogene) Daten erhoben werden.³⁾

Da hier im Zeitpunkt der Erhebung die Anonymität nicht gewährleistet ist, ist der Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts tangiert.

aa) Einschränkung des Schutzzumfangs bei Unterschreiten einer Relevanzgrenze

Ein Teil der Literatur⁴⁾ sieht in einer Erhebung, und unabhängig von der Frage der Anonymität, allerdings

1) s. dazu oben S. 64, Ziffer a)

2) Insoweit im Ergebnis richtig BVerfGE 27, 1 (7); s. auch Kamlah "Right of Privacy" S. 156; Hubmann "Das Persönlichkeitsrecht" S. 124; Düwel "Das Amtsgeheimnis" S. 170; Seidel (Diss.) aaO S. 130

3) Dies geschieht aus methodischen Gründen wie Rücklaufkontrolle, Nachfrage, Verknüpfungstechniken etc.; s. Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 9 RN 4

4) s. Kloepfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 25

dann keinen Eingriff in die Privatsphäre, wenn die Relevanzgrenze noch nicht überschritten ist.

So verlangt auch Evers¹⁾ Nachforschungen von "gewisser Intensität und gewissem Umfang". Bloße Belästigungen lägen in der Natur des menschlichen Zusammenlebens, die der einzelne hinzunehmen habe. Zu solchen unterhalb der Relevanzgrenze liegenden Belästigungen zählt Evers auch die statistische Erhebung,²⁾ da hier "durch den Zweck der Zählung das Private von seinem Träger abstrahiert werde".

Dahinter verbirgt sich wohl eine naheliegende Überlegung: der staatliche (Zwangs-)akt einer statistischen Befragung dient letztlich Zwecken der politischen Planung. Man könnte also argumentieren, es fehle hier schon an einer unmittelbaren Außenwirkung im Verhältnis zum Bürger, da für eine Statistik zwar personenbezogene Daten erhoben werden, es aber die eigentliche Aufgabe der Amtlichen Statistik ist, "Massenerscheinungen"³⁾ aufzuzeigen und insoweit die Erhebung (und Speicherung) personenbezogener Daten nur dazu dient, das Ausgangsmaterial für die statistische Aufbereitung zu liefern.⁴⁾

Inwieweit dies allein eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts verneinen läßt, erscheint aber zweifelhaft.⁵⁾

1) In "Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz" S. 44

2) Evers (FN 1) S. 45

3) S. Czapski ÖVD 4/75 S. 166

4) S. dazu Karhausen in Anhörung 1974 aaO S. 155; von wenigen Ausnahmen (Langzeitstudien) abgesehen, werden Name bzw. Name und Anschrift später gelöscht

5) Ablehnend Schwan VerwArchiv 66 (1975) S. 129

Ein ähnlicher Gedanke wurde auch bei den Beratungen zum BDSG aufgeworfen, wo die Bundesregierung¹⁾ die Meinung vertrat, daß Daten, die zum ausschließlich internen Gebrauch der speichernden Stelle bestimmt seien, nicht geeignet wären, die Privatsphäre zu gefährden; erst mit Weitergabe der Daten an Dritte müßte den Belangen des einzelnen der Vorrang eingeräumt werden.²⁾

Diese Ansicht läßt sich für einen begrenzten Bereich von Daten³⁾ durchaus begründen.

Für den statistischen Bereich, der sich durch eine durchweg maschinell durchgeführte Aufbereitung auszeichnet, kann dieser Gedanke nicht zum Tragen gebracht werden. Hier ist die Gefährdung des einzelnen, die Unkalkulierbarkeit des Risikos zu groß, als daß Maßnahmen der Datensicherung ausreichen würden.⁴⁾

Das Argument des hausinternen Durchlaufens der Daten läßt daher eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts nicht ausschließen.⁵⁾

1) S. Begründung des Reg.-Entwurfs zum BDSG BT-Drs 7/1027 S. 19 Ziff. 3.9.5.

2) So wohl auch die Ansicht der BReg. der einstweiligen Anordnung zum VZG 1983, s. BVerfGE NJW 83, 1307

3) S. Reg.-Entwurf aaO: Notizbücher, Akten, zum persönlichen Gebrauch bestimmte Handkarteien

4) Ähnlich auch die Wertung des § 1112 BDSG, der einem Vorschlag des Vermittlungsausschusses entspricht; dazu Simitis in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 1 RN 28ff.; s. auch Protokoll der 104. Sitzung des Innenausschusses und der 83. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft vom 31.3.76 BT-7.WP, Innenausschuß 724, 2450

5) Wohl auch zustimmend Kerkau ÖVD 6/81 S. 4; richtigerweise ist daher auch die "interne" Übermittlung von Daten zum Erstellen einer Bundesstatistik unter den Gesetzesvorbehalt gestellt worden und hat in § 1111 BStatG eine entsprechende Regelung gefunden (dazu Reg.-Entwurf des BStatG v. 14.3.80, BGBl. I, 289 in BR-Drs 443/78 S. 40

Auch ist Evers entgegenzuhalten, daß für eine rechtliche Behandlung besser an einer strikten Trennung der einzelnen Informationsphasen festgehalten werden sollte. Ob die personenbezogenen Daten in einer späteren Phase gelöscht werden, ist bei Überprüfung dieses Bereichs auf seine verfassungsrechtlichen Konsequenzen zu überdenken.

Zum anderen wird mit der These von Evers impliziert, daß Ergebnisse von statistischen Aufbereitungen in Form aggregierter Tabellen das Selbstbestimmungsrecht nicht verletzen können. Dies wird aber noch zu prüfen sein.¹⁾

Vom Ansatz zuzustimmen ist Evers nur insoweit, als der Informationszweck mit in die Überlegungen einzubeziehen ist. Daten, auch statistische Daten, werden immer zu einem bestimmten Zweck erhoben.²⁾ Das Schutzbedürfnis des einzelnen im Hinblick auf das jeweilige Datum kann daher auch nur richtig eingeschätzt werden, wenn feststeht, zu welchem Zweck der einzelne die Daten in die Öffentlichkeit gegeben hat. Die Zweckbindung kann aber richtigerweise erst im Rahmen einer Interessenabwägung³⁾ zum Tragen kommen.

Es bleibt festzuhalten, daß das Selbstbestimmungsrecht bei statistischen Erhebungen tangiert sein kann, soweit nicht schon bei der Erhebung auf eine ausreichende Anonymität des einzelnen geachtet wird. Der Zweck einer statistischen Erhebung ändert an dieser Beurteilung nichts, ist aber in der Güter- und Interessenabwägung zu beachten.

1) Dazu unten S.123, Ziffer bb)

2) S. dazu auch Simitis NJW 77, 729ff. (732); zu Überlegungen, wenn ein solcher Zweck fehlt, s. unten S. 83 FN 5

3) Dazu unten S.81ff, Ziff. bb)

bb) Einschränkung des Schutzzumfangs für Fragen nach elementaren Dingen

Z.T. wird versucht, für das Auskunftsverlangen des Staates nach bestimmten Informationen eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts zu verneinen. So will Evers¹⁾ Fragen des Staates nach "elementaren Dingen" wie Name, Alter, Familienstand, Beruf und Wohnung des einzelnen nicht vom Privatsphärenschutz tangiert sehen. Er rechtfertigt dies mit der Ordnungsfunktion des Staates, der gegenüber der Bürger keinen Schutz für sich in Anspruch nehmen könne, da ihm dies die Rechtsordnung versage.²⁾

Dem kann so nicht zugestimmt werden. Schon die Rechtsordnung erkennt ein Geheimhaltungsinteresse bestimmter elementarer Daten an.³⁾ Man kann den Schutz persönlicher Daten nicht auf einige wenige⁴⁾ beschränken, auch sog. elementare Daten sind geeignet, das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen zu tangieren, man denke nur an die Übermittlung der Anschrift einer psychiatrischen Anstalt.

-
- 1) In "Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz" S. 44; ähnlich auch im amerikanischen Recht (dazu Kamlaß "Right of Privacy" S. 160ff.; s. auch Düwel "Amtsgeheimnis" S. 105)
- 2) Evers (FN 1) S. 44
- 3) Z.B. geheime Telefon-Nr. bei "berechtigtem Interesse"; s. § 39III5 FernmeldeO v. 5.5.71 (BGBl. I, 541)
- 4) Z.B. Daten des einzelnen auf das Lebensbild (dazu Ramelow "Lebensbildschutz" S. 303) bzw. die mit einer strafrechtlichen Sanktion verbundenen, einer besonderen Geheimhaltung unterliegenden Daten (§§ 201ff. StGB) wie gerade die statistischen Daten

Auch das BVerfG¹⁾ hat im deshalb schlichten Befragen dieser Daten einen Eingriff in die Privatsphäre gesehen.

Die Ordnungsfunktion des Staates rechtfertigt für sich noch nicht die Schutzlosigkeit des Individuums. Man kann diese nur als überwiegendes Interesse des Staates mit in die Güterabwägung einbeziehen.²⁾

cc) Zwischenergebnis:

- (a) Fragen aus dem innersten Bereich (Intimsphäre) dürfen auch unter Wahrung der Anonymität nicht gestellt werden.
- (b) Informationen aus dem kommunikativen Bereich dürfen anonym erfragt werden. Soweit diese Daten dagegen personenbezogen³⁾ erhoben werden (keine Anonymität des einzelnen), ist der Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts tangiert.

1) BVerfGE 27, 7; s. auch schon BVerwG NJW 56, 393; s. zuletzt auch das Volkszählungs-Urteil des BVerfG's (E 65, 1ff. (45))

2) So auch Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 94; Simitis DVR 73, 151 FN 43; Schwan VerwArchiv 66 (75) S. 120ff. (144); Schäfer in "Zur Sache" 5/74 S. 14. Auch die Fassung des BDSG verneint die Zulässigkeit sog. "freier Daten"; s. Dammann in Simitis/Mallmann/Reh BDSG § 2 RN 8; s. auch Auernhammer BDSG § 24 RN 13ff., §§ 11 RN 13 sowie Bericht des Innenausschusses BT-DrS 7/5277 S. 4f. Eine (scheinbare) Ausnahme bilden §§ 24II, 32II BDSG im privaten Bereich. Aber auch hier steht die Übermittlung von Daten unter dem Vorbehalt, daß dadurch "Schutzwürdige Belange des Betroffenen" nicht beeinträchtigt werden. Auch hier wird also ein Schutzanspruch des einzelnen hinsichtlich seiner Daten anerkannt (zu dieser Regelung auch Simitis NJW 77, 732)

3) Der Regelfall der Amtlichen Statistik; s.o. S. 73 FN 3

c) Schranken des Grundrechts¹⁾

aa) Gesetzesvorbehalt aus der Schrankentrias

Auch wenn bei der statistischen Erhebung von personenbezogenen Daten der Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts tangiert sein kann, bedeutet dies nicht, daß der Bürger nicht auch Einschränkungen hinzunehmen hat. Ein umfassendes Bestimmungsrecht des einzelnen über seinen Privatbereich kann es nicht geben, vor allem wenn der Einzelne im "kommunikativen Bereich" schon in Kommunikation mit anderen getreten ist.²⁾

Dies würde dem Menschenbild des GG widersprechen, das das Spannungsverhältnis Individuum - Gemeinschaft³⁾ gesehen und im Sinne einer Gemeinschaftsgebundenheit des einzelnen Bürgers entschieden hat.⁴⁾

So findet die freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2I GG auch ihre Grenze in der "verfassungsmäßigen Ordnung, den Rechten anderer und dem Sittengesetz". Wegen der Beschränkung durch die "verfassungsmäßige Ordnung" bedurfte es keines besonderen Gesetzesvorbehalts.⁵⁾ Für Art. 2I GG andererseits wird der Begriff

1) Zu den Schranken der Grundrechte allgemein Bettermann "Grenzen der Grundrechte"; Schnapp JuS 78, 729ff.; v. Münch vor Art. 1 GG RN 48ff.

2) s. dazu schon BVerfGE 35, 202 (220); s. auch oben S. 62f.

3) Zur Ausbalancierung der widerstreitenden Interessen von Gemeinschaft und Individuum ausführlich Schnapp (FN 1) S. 729; Steinböhmer DVB1. 81, 346

4) s. BVerfGE 4, 7 (15); 8, 214 (239); 27, 344 (351); NJW 81, 1431 (1432): Eine Konkretisierung der Gemeinschaftsbezogenheit des Bürgers findet sich vor allem in den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten, s. Steinböhmer (FN 3) S. 346

5) s. BVerfGE 6, 32 (37); zum Gesetzesvorbehalt allgemein s. Krebs "Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechts"

"verfassungsmäßige Ordnung"¹⁾ von der h.L.²⁾ und der Rspr. des BVerfG's³⁾ weit ausgelegt.

Dies ist die Konsequenz des weitgezogenen Inhalts des Art. 2I GG, dem die ganz h.L. im Anschluß an das BVerfG richtigerweise im Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit sieht.⁴⁾ Aus diesem weiten Inhalt des Art. 2I GG wird auch die Schranke in Form der "verfassungsmäßigen Ordnung" weit gezogen und darunter die "Gesamtheit der Normen, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind",⁵⁾ verstanden.⁶⁾

Damit steht auch Art. 2I GG unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt.⁷⁾ Das Grundrecht auf Selbstbestimmung kann daher durch Gesetz eingeschränkt werden.

-
- 1) Dazu schon Dürig in MDH Art. 2I GG RN 17ff.
 - 2) S. Scholz AÖR 100 (1975) S. 80ff. (86ff.); Erichsen Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit S. 141; Schnapp JuS 78, 730; Rohlf aaO S. 224; Dürig JZ 57, 172
 - 3) BVerfGE 6, 32 (37ff.); seitdem ständ. Rspr.
 - 4) BVerfGE 6, 32 (37), das dort aus der Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung auf den Inhalt des Grundrechts geschlossen hat; anders noch H. Peters in FS für Laun S. 669ff. (672ff.): Persönlichkeitskerntheorie; dazu BVerfG aaO selbst sowie Schnapp JuS 78, 730, Rohlf aaO S. 192f.
 - 5) S. BVerfGE 6, 32 LS 1, 38, 41
 - 6) Zur Kritik, inwieweit dadurch die Beschränkung "durch Rechte anderer" und "durch das Sittengesetz" überflüssig werde, s. Schnapp JuS 78, 730
 - 7) S. dazu Erichsen Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit S. 140; Rohlf aaO S. 224 mwN; Schnapp JuS 78, 730; s. auch schon Wintrich "Grundrechte" S. 31; kritisch Dürig in MDH Art. 2I GG RN 18

bb) Schranken - Schranken¹⁾

Der Tätigkeit des Gesetzgebers sind aber seinerseits Grenzen gesetzt, sonst würde der Grundrechtsschutz des Art. 2I GG leerlaufen.²⁾

Wie sich schon aus der Definition des Begriffs "verfassungsmäßige Ordnung" ergibt, müssen die einschränkenden Gesetze ihrerseits³⁾ verfassungsgemäß sein,⁴⁾ d.h. sie dürfen ihrerseits die Wertvorstellungen des GG, die im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Art. 1I, 19II GG, in den Teilgewährleistungen der Privatsphäre in den Art. 4, 5, 6, 10, 13 GG sowie auch im eingeschränkten Grundrecht selbst⁵⁾ zum Ausdruck kommen, nicht außer Acht lassen.⁶⁾

1) Dazu Bleckmann "Allgemeine Grundrechtslehren", S. 265ff.; statt von einer Schranke-Schranke könnte man auch von einer Konkretisierung des Begriffs "verfassungsmäßige Ordnung" sprechen, s. Rohlf aaO S. 225. Der hier eingeschlagene Weg erscheint sauberer (wie hier Schnapp JuS 83, 851 FN 10), braucht aber nicht vertieft zu werden, da dies nur eine Frage formaler Natur ist.

2) S. auch BVerfGE 6, 32 (40)

3) Im Rahmen einer Wechselwirkung (dazu grundlegend BVerfGE 7, 198 (208ff.); die zu Art. 5I GG entwickelten Grundsätze wurden später auch auf Art. 2I GG erstreckt s. BVerfGE 17, 206 (311); 19, 221 (235ff.); 54, 143 (146); 55, 159 (165); dazu auch Rupp NJW 66, 2037ff.

4) Dieses Postulat ergibt sich auch aus Art. 20III GG

5) S. BVerfGE 7, 209

6) Dazu zuletzt Schnapp JuS 83, 851f.

Es dürften also grundsätzlich Daten aus der kommunikativen Sphäre des einzelnen erhoben werden, sofern dies durch Gesetz erlaubt wurde. Dabei muß aber wiederum der besondere Wertgehalt des Grundrechts gewahrt bleiben. Der einzelne muß sich zwar die Schranken gefallen lassen, die der "Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des Zumutbaren zieht",¹⁾ dies aber nur unter Wahrung der Eigenständigkeit der Person. Das Grundgesetz will beides schützen: einerseits will es dem einzelnen in Form eines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung die individuellen Entfaltungschancen bewahren, die durch zuviel Kenntnis seiner Daten bei dritten Personen²⁾ beeinträchtigt werden können, zum anderen will es den Gemeinschaftsinteressen durch den Regelungsvorbehalt genügend Rechnung tragen.

Wann diese Balance zwischen Individuum und Gemeinschaftsinteressen gestört ist, wann der Gesetzgeber "zu weit" in den grundrechtlichen Freiheitsraum des einzelnen eingedrungen ist,³⁾ beantwortet sich⁴⁾ nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip⁵⁾ in Form einer

-
- 1) S. BVerfGE 4, 7ff. (16); s. zuletzt BVerfGE 65, 1ff., 44: "im überwiegenden Allgemeininteresse"
 - 2) S. auch Simitis in Allgemeines Statistisches Archiv 64 (1980) S. 39ff. (48): Datenschutz ist "gewollte Unwissenheit"
 - 3) S. Schnapp JuS 78, 729ff. (731)
 - 4) Vorrangig prüft das BVerfG immer noch das Gebot der Normenklarheit; s. BVerfGE 17, 306ff. (314), dazu auch das Volkszählungsurteil BVerfGE 65, 1ff., 44, 54, 64ff. ; s. dazu auch unten Teil D § 2I
 - 5) So auch Rupp NJW 66, 2037ff. (2040), Podlesch in Perels aaO S. 50ff. (56); Schnapp JuS 83, 850ff. (852), dazu ausführlich Schlinck "Abwägung im Verfassungsrecht" S. 192ff.; im Ergebnis jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (44)

Mittel-Zweck-Bewertung: Je wichtiger das Interesse der Allgemeinheit an den Daten ist (Ziel),¹⁾ um so intensiver (Mittel)²⁾ kann in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen werden,³⁾ wobei allerdings auch genau nach der Art der zu erhebenden Daten zu differenzieren ist.⁴⁾

(a) Voraussetzung eines spezifischen Zwecks

Die Erhebung von persönlichen Daten entspricht nur dann dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn sie (einem von der Verfassung gebilligten)⁵⁾ Zweck dient.

(aa) Dies steht außer Streit, soweit es sich um Datenerhebung für die normale Verwaltungstätigkeit

1) S. unten S. 83, Ziffer (a)

2) Dem Gesetzgeber wird allerdings bei der Wahl des Mittels ein Ermessensspielraum (s. BVerfGE 25, 1 (20)) eingeräumt. Der Eingriff wird erst dann als mit der Wertordnung des GG nicht mehr vereinbar angesehen, wenn die Grenze des Zumutbaren für den einzelnen überschritten ist (s. BVerfGE 30, 292ff. (316))

3) S. auch BVerfGE 17, 306ff. (314)

4) Dazu unten S.86ff, Ziffer (b)

5) Das Ziel des Gesetzes muß auf das Wohl der Allgemeinheit (isoliert betrachtet) gerichtet sein. Soweit der Zweck von der Verfassung nicht gebilligt wird, hat er schon am Anfang der Prüfung der Verhältnismäßigkeit als rechtswidrig auszuscheiden; s. Schwerdtfeger RN 558

handelt.¹⁾ Das Erheben und Sammeln von Daten "auf Vorrat" würde einen solchen Zweck vermissen lassen, die Tätigkeit könnte gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit verstoßen.²⁾

- (bb) Auch die statistische Erhebung muß verfassungsgemäßen Zielen dienen. Schwierigkeiten bereitet hier allerdings die Konkretisierung des gesetzgeberischen Zwecks:

Eine Schranke läßt sich jedenfalls ziehen: Die bloße Neugier des Staates an statistischen Informationen wäre ein von der Verfassung nicht gebilligter Zweck.³⁾ Die Sammlung von statistischen Informationen darf nicht Selbstzweck⁴⁾ sein, das Übermaßverbot verlangt vielmehr das Vorhandensein eines Mittel-Zweck-Verhältnisses.⁵⁾ Die erhobenen Daten müssen jeweils für einen weiteren Zweck bestimmt sein.

-
- 1) S. Gallwas "Der Staat" 79, 516; zuletzt auch BVerfGE 65, 1ff. (46)
- 2) Zur Datenerhebung "auf Vorrat" auch kritisch Bull im 1. Tb des BfD in "Zur Sache" 2/79 S. 64; ders. in ZRP 75 S. 12, sowie Seidel (Diss.) S. 133 FN 16; s. auch Simitis NJW 77, 729 (734)
- 3) S. auch Schwan VerwArchiv 66 (75) S. 120ff. (129)
- 4) Die dienende Funktion der Statistik unterstreicht auch § 2 BStatG; dazu Tuner DSWR 3/82 S. 61ff. (65)
- 5) S. auch BVerfGE 65, 1ff. (48): "Der einzelne darf nicht zum bloßen Informationsobjekt werden"

Fraglich bleibt aber, in welcher Intensität das Ziel einer statistischen Erhebung durch den Gesetzgeber bestimmt werden muß. Eine enge Auslegung mit der Folge, daß schon bei der Sammlung von statistischen Daten der konkrete Zweck angegeben werden müßte, würde den Aufgaben einer Statistik zuwiderlaufen.¹⁾ Die Amtliche Statistik erfüllt vielfältige Aufgaben, die idR bei Erhebung der Daten noch gar nicht vorhersehbar sind.²⁾

Es können daher an die Formulierung des Zwecks für die Erhebung von statistischen Daten keine hohen Anforderungen gestellt werden.³⁾ Erforderlich ist allerdings, daß ein gesetzlicher Zweckrahmen geschaffen wird, aus dem das (globale) Ziel der statistischen Erhebung erkennbar wird,⁴⁾ und die erhobenen Daten eine Legitimation hinsichtlich der gesetzlichen Zielrichtung erfahren.⁵⁾

1) S. dazu schon v. Heys DÖV 53, 38

2) Insoweit ist auch der Gedanke an Kloepfer ("Datenschutz als Grundrecht" S. 30) hier nicht verwertbar, der aus der Tatsache, daß der Informationszweck aus dem der Information folgenden Staatsakt folge, unterscheiden will, "ob die Informationen der Leistungsverwaltung oder Eingriffsverwaltung diene. Bei ersterer seien geringere Barrieren aufzustellen." Dies setzt gerade eine enge Zweckbindung voraus.

3) Zustimmend jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (47)

4) Dies entspricht dem Grds. der Normenklarheit, da der Gesetzeszweck sich auch aus dem Zusammenhang ergeben kann, in dem das Gesetz mit dem zu regelnden Lebensgebiet steht (s. BVerfGE 62, 169ff. (184), BVerfGE 65, 1ff. (54))

5) Ein gutes Beispiel für eine genügende Konkretisierung bildet die Begründung des Reg.-Entwurfs zum Volkszählungsg 1983 (BT-DrS 4/451 Teil A Ziffer II S. 7f.)

(b) Anforderungen aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Für statistische Befragungen kommt dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn besondere Bedeutung zu. Die statistische Befragung darf nicht außer Verhältnis zu den mit ihr verbundenen Beeinträchtigungen des einzelnen Befragten stehen.

Die Gemeinwohlinteressen müssen mit dem Freiheitsverlust des einzelnen abgewogen werden. Dies bedeutet für Fragen aus der kommunikativen Sphäre: je weiter die Fragen in den privaten Bereich des einzelnen hineinreichen, desto mehr Gewicht müssen die ihm entgegenstehenden Gemeinwohlbelange haben.¹⁾

Für die zu treffende Abwägung ist die kommunikative Sphäre näher aufzuschlüsseln. Man wird dabei zu unterscheiden haben zwischen einem weiten und einem begrenzten Öffentlichkeitsbereich.²⁾

(aa) Der weite Öffentlichkeitsbereich

Hierunter fallen Daten des einzelnen, die auf Grund seines Verhaltens in der Öffentlichkeit schon einem

1) S. schon oben S. 82 ; s. auch Benda in FS für Geiger aaO S. 37; Gusy VerwArchiv 83, 104; allgemein auch Gallwas Der Staat 1979, S. 516

2) Ähnlich auch Rohlf aaO, der zwischen einem räumlich gegenständlichen (aaO S. 195ff.) und einem öffentlichen Bereich (aaO S. 198ff.) trennen will.

begrenzten Kreis von Personen zur Verfügung stehen.¹⁾ Hier hat der einzelne keine Möglichkeit mehr, diese Informationen für seine Selbstbestimmung zu steuern, indem er bestimmte Personen von der Kenntniserlangung ausschließt. Hier muß der einzelne immer damit rechnen, mit diesem Verhalten später konfrontiert zu werden und so seine Anonymität einzubüßen.²⁾

Für solche Daten ist das Schutzbedürfnis des einzelnen auf Selbstbestimmung seiner Persönlichkeit nicht mehr so hoch anzusetzen, da er insoweit durch sein Verhalten selbst dieser Selbstbestimmung Schranken gesetzt hat.

Sammelt der Staat solche Informationen (mit Personenbezug) und hebt damit die (eingeschränkte) Anonymität des einzelnen auf, so wird dies zulässig sein, soweit "vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen".³⁾

-
- 1) Evers ("Privatsphäre und Ämter für Verfassungsschutz" S. 44) will für diesen Bereich schon jeden Privatsphärenschutz verneinen, weil der "veröffentlichte Lebensabschnitt bereits der Öffentlichkeit gehöre". Dies wird man nur demjenigen Verhalten des einzelnen nachsagen können, das dieser in der Absicht der Veröffentlichung einem breiten Kreis kundgegeben hat (z.B. Buchveröffentlichung, öffentliche Podiumsdiskussion); bei solchen bewußten Äußerungen in die Öffentlichkeit ist es gerade Ausdruck des Rechts auf freie Selbstdarstellung, daß der einzelne auch das Risiko der Registrierung tragen muß (bedenklich insoweit Schmidt JZ 74, 248, der auch hier einen Persönlichkeitsschutz ansiedeln will); so wohl auch Rohlf aaO S. 199
- 2) So auch Rohlf aaO S. 233
- 3) So richtig Rohlf aaO S. 233 unter Heranziehung der Rspr. des BVerfG im Apotheken-Urteil E 7, 337 (340); die Stufentheorie ist bekanntlich nur eine Ausformulierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, s. Schwerdtfeger RN 556. Der Gedanke wird vom BVerfG auch auf andere Bereiche (z.B. Reichweite des Gesetzesvorbehalts, s. E 33, 125ff.) ausgedehnt.

Um solche Angaben ging es z.B. im Mikrozensus-Urteil.¹⁾ Informationen über Ziel und Dauer der Reise, Unterkunftsart und benutzte Verkehrsmittel hätten auch ohne eine Befragung des einzelnen ermittelt werden können.²⁾ Hier ist der Zweck der statistischen Erhebung³⁾ richtigerweise dem geschützten Interesse des einzelnen als vorrangig anerkannt worden.⁴⁾

Soweit der Zweck der statistischen Erhebung dazu auch das Erfragen von Namen und Anschrift⁵⁾ erfordert, wäre auch dies von der Verfassung gedeckt.

(bb) Der begrenzte Öffentlichkeitsbereich

Dieser Bereich zeichnet sich dadurch aus, daß einerseits Kommunikation stattgefunden hat,⁶⁾ dies aber in einem für den einzelnen überschaubaren Raum, der nicht beliebigen Dritten zugänglich war und sein sollte.⁷⁾

1) BVerfGE 27, 1ff.

2) s. BVerfGE 27, 1 (8)

3) Erfüllung der währungs-, wirtschafts-, sozial- und verkehrspolitischen Aufgaben des Staates

4) BVerfGE 27, 9; insoweit war das Eingehen des BVerfG's auf die Anonymität des einzelnen nur ein zusätzliches Argument, aber nicht entscheidungserheblich

5) Auch Daten, die diesem Bereich zuzuordnen wären

6) Abgrenzung zur Intimsphäre

7) S. Rohlfs aaO S. 190, 197; eine Notwendigkeit für einen Bereich zwischen beiden Stufen (s. Rohlfs aaO S. 231: Büro, Gasthaus) vermag nicht zu überzeugen. Auch dieser Bereich sollte der weiten Öffentlichkeits-sphäre zugeordnet werden.

Informationen aus diesem Bereich¹⁾ unterliegen im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen einer strengeren Prüfung. Hier hat der einzelne in einem vertrauten Kreis gesprochen, er konnte davon ausgehen, daß ihm nicht genehme Personen von diesen Informationen keine Kenntnis erlangen.

Solche Vertrauensverhältnisse sind in Teilbereichen schon von der Verfassung speziell geschützt,²⁾ ein besonderes Geheimhaltungsbedürfnis wird hier anerkannt. Der einzelne soll grds. nicht gezwungen werden können, seine tiefere Selbstdarstellung, die er im Vertrauen auf den Kommunikationspartner und die Situation getätigt hat, aus dem Kontext zu lösen und mit Persönlichkeitsbildern aus anderen Bereichen zu vermengen, die anderen Inhalts sein könnten.³⁾

Hierzu wird man zählen müssen:

Informationen aus dem Verhalten des einzelnen mit seinem Ehegatten,⁴⁾ mit seinem Arzt,⁵⁾ mit dem Sozial-

1) Hierunter fallen nur Informationen, die gerade wegen des entgegengebrachten Vertrauens abgegeben wurden. Daher ist Name und Anschrift nicht deshalb besonders geschützt, weil sie auch dem Arzt mitgeteilt werden (s. auch Krause DVR 80, 248 FN 91)

2) S. Wohnung Art. 13I GG; Ehe und Familie Art. 6I GG; Art. 10 GG; dazu Rohlf aaO S. 229ff.; s. auch Gusy VerwArchiv 83, 95, 103

3) S. Rohlf aaO S. 196; s. auch Gusy NVwZ 83, 324

4) dazu BVerfGE 27, 344 (351); 34, 204 (209)

5) S. BVerfGE 32, 373

arbeiter,¹⁾ Psychologen, der Suchtberatungsstelle, auch aus Gesprächen im Wohnbereich.²⁾

Auskunft aus Informationen aus solchen Bereichen wird der Staat nur dann verlangen können, wenn die konkreten Interessen des Staates die Belange des einzelnen wesentlich überwiegen.³⁾ Der Schutz der Privatheit des einzelnen wird hier grds. Vorrang vor staatlichem Informationsinteresse haben.

Die Vertrauensbeziehung, die auch in Teilbereichen vom GG geschützt ist, ist vom Staat anzuerkennen.⁴⁾ Dabei kann es für die rechtliche Behandlung keinen Unterschied machen, ob der Staat selbst in die Vertrauensbeziehung eindringt,⁵⁾ diese Informationen durch Dritte erfährt oder den einzelnen zwingt, darüber selbst Angaben zu machen.

Das bedeutet für statistische Erhebungen: Dinge, die typischerweise in rechtlich institutionalisierten,⁶⁾

1) S. BVerfGE 33, 367

2) Bezüglich Büroräumen einschränkend Rohlf aaO S. 231, da dies nicht Bereiche seien, in denen typischerweise Konflikte des forum internum gelöst würden; ähnlicher Gedanke bei BVerfG DVBl. 71, 892, dazu oben S. 26 FN 5.

3) S. auch BVerfGE 32, 373ff. (380): "wo überwiegende Belange des Gemeinwohls dies zwingend gebieten" (z.B. Gesundheitsdaten, Gefahren für die Volksgesundheit: s. §§ 12f. GeschlechtskrankheitenG, §§ 3ff. BSeuchG

4) S. dazu Gusy VerwArchiv 83, 97

5) Zum heimlichen Abhören durch Kameras und Mikrofone de Lazzer/Rohlf JZ 77, 207ff.; Amelung/Schall JuS 75, 565ff.; Rohlf aaO S. 161

6) Ehe, Wohnung etc.

aber auch in vereinbarten¹⁾ Vertrauensbeziehungen besprochen werden, können vom Staat nur unter engen Voraussetzungen erfragt werden.

Hier wird vor allem sehr sorgfältig vom Gesetzgeber zu prüfen sein, inwieweit die Kenntnis dieser Daten eine personenbezogene Erhebung nötig macht oder ob dem gesteigerten Schutzbedürfnis des einzelnen nicht durch eine anonyme Ermittlung entsprochen werden kann.²⁾

d) Zwischenergebnis

Es bleibt festzuhalten, daß der Staat grundsätzlich³⁾ berechtigt ist, Informationen vom Bürger zu verlangen.

Besonders sensible Informationen - wie z.B. Gesundheitsdaten - erfordern aber, da sie dem begrenzten Öffentlichkeitsbereich zuzuordnen sind, wichtige, die Interessen des einzelnen überwiegende, Gemeinschaftsbelange.

1) Private Gespräche; s. dazu BVerfGE 34, 238 (244)

2) S. dazu auch die Regelung des § 2 Nr. 8 VZG 1983, nach der im Rahmen einer Volkszählung die Belegung der Anstalten, gegliedert nach Insassen und nach Pflegepersonal erfragt werden sollte. Hier hat das BVerfG (E 65, 1ff.(49)) in einem obiter dictum (die Regelung konnte nicht zur Entscheidung stehen, da kein Bf. Anstaltsinsasse und somit nicht unmittelbar durch das Gesetz betroffen war) zu Recht ausgeführt, daß eine verfassungskonforme Auslegung des § 2 Nr. 8 VZG dazu führen müsse, daß im konkreten Fall nur eine anonyme Erfassung möglich sei in dem Sinn, daß der Anstaltsleiter die Zahl der Insassen den statistischen Ämtern bekannt gebe

3) Ausn.: Informationen aus der innersten Sphäre; s.o. S. 71, Ziffer a)

e) Erforderlichkeit einer Totalerhebung

Beim Auskunftsverlangen des Staates für eine statistische Erhebung kommt gegenüber dem Auskunftsverlangen der Verwaltung, die diese Informationen zur unmittelbaren Bewältigung ihrer Aufgaben benötigt,¹⁾ noch eine Besonderheit hinzu, die eine spezielle Gefahrenquelle bürgt:

Sind der Verwaltung schon von ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung²⁾ Grenzen bezüglich der Informationssammlung gesetzt,³⁾ ergibt sich eine solche Grenze für die Amtliche Statistik bei der Erhebung nicht.⁴⁾

Der damit verbundenen Möglichkeit der uferlosen Ausdehnung des Informationsbedarfs des Staates nach statistischen Daten muß daher auch durch eine strenge Auslegung des Übermaßverbotes⁵⁾ begegnet werden.

-
- 1) Hier stimmt der Begriff von den "akzessorischen staatsaktbezogenen Informationen" bei Kloepfer ("Datenschutz als Grundrecht" S. 30), s. dazu oben S.85 FN 2; s. auch Forsthoff in FS für 45. DJT S. 48
 - 2) Zu den Funktionen von Aufgabenzuweisungsnormen allgemein Knemeyer DÖV 78, 11ff.
 - 3) Sie darf nur die Daten ermitteln, die sie für die Verwaltungsentscheidung unmittelbar braucht; dazu Steinmüller in Gutachten zum BDSG aaO S. 98ff.; s. auch Gusy DÖV 80, 431ff. (433); s. auch oben S.83f, Ziffer (aa)
 - 4) Die Kompetenznorm des Art. 73 Nr. 11 GG teilt nur die Aufgaben auf, zeigt aber keine Grenzen in inhaltlicher Sicht. Auch das BVerfG (E 65, 1ff.(48)) sieht im VZ-Urteil in den fehlenden Schranken die Gefahr einer "persönlichkeitsfeindlichen Registrierung"
 - 5) Dazu oben S.86ff, Ziffer (b)

Informationssammlung durch statistische Erhebungen ist nicht Selbstzweck, sondern dient letztlich der Vorbereitung staatlichen Handelns. Ungezielte Informationserhebung verstieße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.¹⁾

Hier ist insbesondere zu prüfen, inwieweit die Ziele der statistischen Befragung eine Totalerhebung erforderlich machen,²⁾ oder ob sich die gleichen Ergebnisse nicht auch mit dem mildereren Mittel einer Stichprobenerhebung erreichen lassen.³⁾

Das BVerfG⁴⁾ sieht nach dem "gegenwärtigen Erkenntnis- und Erfahrungsstand" eine Totalerhebung trotz der fortgeschrittenen statistischen und sozialwissenschaftlichen

1) S. auch Schwan VerwArchiv 66 (1975) S. 128; Bull ZRP 75, 7ff. (12); Gusy VerwArchiv 1983, 104

2) Dazu schon Güllner in "Die Volkszählung" S. 186ff. sowie Anhörung der SPD-BT-Fraktion zur VZ '83, in FR v. 15.6.83 S. 1; s. auch Pestalozza NJW 83, 730; insbesondere die Soziologen meinen, auf eine Totalerhebung nicht verzichten zu können. Sie "stelle einen unentbehrlichen Eckpfeiler aller statistischen Erhebungen" dar. Stichproben könnten nur gemacht werden, wenn Grunddaten mit geringer Fehlerquote vorhanden seien. Stichproben könnten auch kleine Gruppen nicht erfassen, s. Deutsche Gesellschaft für Soziologie in FAZ v. 18.8.83 S. 4

3) Die Zahl der befragten Personen ist auch für die Frage der Identifizierung des einzelnen aus den erhobenen Daten größer als bei einer Stichprobenerhebung; s. Rapaport in Kaase aaO S. 47f.

4) BVerfGE 65, 1ff. (55)

Methoden als (noch)¹⁾ verhältnismäßig angesehen.

4) Organisatorische Fragen bei einer statistischen Erhebung im Hinblick auf den Privatsphärenschutz

- a) Allgemein: Potentielle Freiheitsgefährdungen des einzelnen können sich für den einzelnen nicht nur aus der Art der statistischen Erhebung ergeben, sondern auch aus dem Weg der abgegebenen (personenbezogenen) Daten bis zum Zeitpunkt der Löschung der Identifikationsmerkmale.²⁾ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung könnte daher auch den Gesetzgeber verpflichten, organisatorische Fragen bei einer statistischen Befragung³⁾ zu regeln.⁴⁾

1) Der Gesetzgeber sei aufgrund "veränderter Umstände zur Nachbesserung einer ursprünglich verfassungsgemäßen Regelung gehalten" (unter Verweis auf BVerfGE 56, 54 (78f.) und BVerfGE 50, 290 (334)). Diese Verpflichtung des Gesetzgebers dürfte (für bestehende Regelungen) die Rolle eines Programmsatzes kaum überschreiten (kritisch auch Fromme in FAZ v. 17.12.83: "Beharrungsvermögen" des Gesetzgebers stehe entgegen). Im übrigen ist diese Verpflichtung auch insoweit inhaltsleer, als Gesetze, die eine statistische Befragung anordnen, idR auf einen Stichtag fixiert sind. Einmal rechtmäßig erhobene Daten können später nicht verfassungswidrig werden.
Es bleibt aber die Verpflichtung des Gesetzgebers, bei der Fassung jeder Neuregelung für eine statistische Befragung zu prüfen, ob nach den neuesten stat. Methoden eine Totalerhebung noch erforderlich ist

2) S. dazu auch § 11 VII2 BStatG

3) Eine eventuelle Pflicht zu organisatorischen Vorkehrungen in anderen Stadien der stat. Verarbeitung und Weitergabe soll unten an passender Stelle behandelt werden

4) So war das Regelungsdefizit von verfahrensrechtlichen Vorschriften auch ein Hauptansatzpunkt der Kritik beim VZG 1983; s. dazu Trutzel in "Der Städtetag" 8/83 S. 548ff. (549); Schneider BWVwBl. 7/83 S. 226; s. jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (58), das "verfahrensrechtliche Vorkehrungen für Durchführung und Organisation der Datenerhebung" als Korrelat für die fehlenden zweckorientierten Schranken (aaO S. 48), fordert und einige "grundrechtssichernde Maßnahmen für geboten" hält (aaO S. 59), ohne die Problematik erschöpfend zu behandeln. Im folgenden sollen weitere Konkretisierungen versucht werden

Ein allgemeines Regelungsbedürfnis ergibt sich hier zum einen im Hinblick auf die Auswahl der Zähler.¹⁾

So kann bei bestimmten Berufsgruppen die Befragung dem einzelnen Zähler Zugang zu Informationen verschaffen, die ihn aus beruflicher Sicht in Interessenkonflikt bringen können.²⁾

Aus der Sicht des einzelnen Befragten wird die Frage relevant, inwieweit dieser den Zählern aus der Nachbarschaft Informationen anvertrauen muß. Hier besteht die Gefahr, daß private Informationen zum "Dorfgespräch" werden, trotz der Tatsache, daß diese Zähler unter das Statistikgeheimnis³⁾ fallen.⁴⁾

1) Soweit man Zähler nicht für generell überflüssig hält. In Schweden erfolgt die Volkszählung ohne Probleme über die Post; s. dazu Güllner in "Die Volkszählung" aaO S. 193; soweit die Befragung mit gleichem Erfolg auch über die Post möglich ist, verstößt die Erhebungsart wegen des mildereren Vollzugsmittels gegen den Grds. der Verhältnismäßigkeit. Dies setzt allerdings voraus, daß beide Sachverhalte den gleichen (Zähl-)erfolg garantieren. Eine vollständige Durchführung durch die Post (also auch die Zusendung der Formulare) ist aber nur möglich, wenn eine fehlerlose Auflistung aller Bürger (z.B. im Melderegister) die Gewähr bietet, daß alle Bürger am Stichtag benachrichtigt werden können. Da diese Voraussetzungen in der Bundesrepublik nicht vorliegen, wird man (zumindest bei der Verteilung der Fragebögen) nach Ansicht des BVerfG (E 65, 1ff. (57)) nicht auf die Zähler verzichten können. Eine insoweit bedenkliche Ansicht, als sie impliziert, daß eine Volkszählung zwingend zur Bereinigung der Adressen beitragen muß

2) Je nach dem Inhalt einer statistischen Erhebung können dies sein: Polizisten, Staatsanwälte, Finanzbeamte; s. dazu Konferenz der Datenschutzbeauftragten v. 21.3.83 BWVwBl. 7/83 Bl. III; Simitis DSWR 8/83 S. 194; FR v. 10.3.83: "Anzeigepflicht strafbarer Handlungen"?

3) S. § 11 I BStatG

4) Dazu auch Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 21.3.83 BWVwBl. 7/83 Bl. III sowie Simitis DSWR 8/83 S. 193; Bull (in 12 Fragen zum Thema Datenschutz und Volkszählung 1983) weist richtig darauf hin, daß der Zähler nicht die Möglichkeit haben darf, selbst den Zählbezirk auszusuchen.

Einen weiteren Problemkreis bildet die Frage der Aufbewahrungsdauer der Fragebögen bei Zähler bzw. Zählstelle (= Gemeinde).¹⁾

Angesichts der Brisanz dieser Fragen mag es verwundern, daß im Gegensatz zu früheren Regelungen²⁾ in neueren Gesetzen keine Bestimmung über den Vollzug einer statistischen Erhebung mehr zu finden ist.³⁾

Diese Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers ist angesichts der Tendenz des BVerfG's,⁴⁾ zunehmend auch Regelungen des Vollzugs unter den Gesetzesvorbehalt fallen zu lassen, bedenklich.⁵⁾ Bedenken bezüglich des Regelungsdefizits solcher Verfahrensvorschriften im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht wurden auch vom BVerfG im Volkszählungs-Urteil⁶⁾ geäußert. Eine Würdigung der in dieser Entscheidung

-
- 1) Dazu Simitis DSWR 83, S. 194; FAZ v. 2.3.83: Können Gemeinden in der Zeit eine Kopie machen?
 - 2) S. ReichsG v. 4.10.37 (RGBl. I, 796): "Durchführung der Zählung ... ist Aufgabe der Gemeinden"; s. auch § 6 IV VZG 1950 (BGBl. I, 335, 752), § 7I VZG 1961 (BGBl. I, 437)
 - 3) Nach § 7 VZG 1970, § 7 VZG 1983 besteht nur eine pauschale Verpflichtung aller öffentlichrechtlichen Körperschaften, ihre Bediensteten als Zähler zur Verfügung zu stellen; s. auch MikrozensusG v. 21.2.1983 (BGBl. I, 201), das den alten § 6 MikrozensusG v. 19.7.75 (Deutsches Bundesrecht VIII Z 24)), der die Erhebung ansprach, nicht mehr übernahm
 - 4) BVerfGE 47, 46 (79); 49, 89 (126f.)
 - 5) Kritisch auch Taeger in "Die Volkszählung" S. 101; Geulen ebenda S. 111f.; s. auch Schneider BWVwBl. 7/83, S. 226
 - 6) BVerfGE 65, 1ff. (58ff.)

geäußerten Überlegungen¹⁾ soll im Rahmen eines eigenen Versuchs der Konkretisierung des Verfassungsgebots im folgenden Abschnitt geschehen.

b) Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die Länder führen die in den Einzelstatistikgesetzen angeordneten Bundesstatistiken als eigene Angelegenheit durch (Art. 84I GG).²⁾

Beim landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen werden die Länder entsprechend der bundesstaatlichen Ordnung (Art. 30, 83 GG) selbständig in eigener Verantwortung tätig und haben zur sachgerechten Erledigung dieser Aufgaben die entsprechenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu treffen. Nach Art. 84I GG (letzter HS) kann allerdings auch durch Bundesgesetz eine Regelung der Verwaltungsorganisation³⁾ erlassen werden. Deren Zulässigkeit ist aber wegen des in Art. 83 GG niedergelegten Grundsatzes strikt auszulegen.⁴⁾

1) In der die Problematik nicht vertieft und nur einige Vorschläge gemacht wurden, s.o. S. 94, FN 4

2) S. schon v. Heys DÖV 53, 38

3) Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen "Behörden-einrichtung" und "Verwaltungsverfahren" s. Maunz in MDH Art. 84 RN 29, der aber zu Recht darauf hinweist, daß für Art. 84 GG eine genaue Abgrenzung nicht nötig ist

4) S. BVerfGE 55, 274 (319); Broß in v. Münch Art. 84 GG RN 1

c) Zulässigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im einzelnen

aa) Gesetzgebungskompetenz

Voraussetzung für eine entsprechende Regelung wäre die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch für das Stadium der statistischen Erhebung.¹⁾ Art. 73 Nr. 11 GG spricht nur allgemein von "Bundesstatistik". Aber es ist inzwischen²⁾ anerkannt, daß darunter nicht nur die statistische Vorbereitung und spätere Auswertung, sondern der gesamte Vorgang einer Statistik fällt, was die Erhebung, Ermittlung und Sammlung der Daten miteinschließt.³⁾

bb) Befugnis des Bundes zur Regelung auf kommunalem Bereich

Grundsätzlich liegt die ausschließliche Kompetenz zur Regelung des Gemeinderechts bei den Ländern (Art. 70I GG).⁴⁾

1) S. Broß (in v. Münch Art. 34 GG) RN 3: Art. 84f. GG eröffnen dem Bund keine isolierte Gesetzgebungskompetenz

2) S. noch v. Heys DVBL. 52, 232ff. (233)

3) Dazu ausführlich Hiller (Diss.) aaO S. 37ff., 45; Maunz in MDH Art. 73 RN 138; v. Münch in v. Münch Art. 73 RN 70; Daleki JZ 83, 60ff. (61); s. auch Begründung des Reg.-Entw. zum BStatG 80 (BR-DrS 443/78 S. 21); Pohl Erläuterungen zum BStatG in Das Deutsche Bundesrecht VIII Z 10 S. 10 zu § 3

4) Insbesondere mit Hinweis auf Art. 75 Nr. 1 GG, s. BVerfGE 1, 167 (176), 26, 172 (181), 56, 298 (310)

Ein Zustimmungsgesetz iSd Art. 84I GG darf daher nicht den herkömmlichen Regelungsbereich von Gemeindeordnungen zum Inhalt haben.¹⁾ Erlaubt sind allerdings punktuelle Annexregelungen zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung, soweit diese für den Vollzug des Bundesgesetzes notwendig sind²⁾ und nicht den Kernbereich des Art. 28II GG berühren.³⁾

Dies bedeutet für den statistischen Bereich: Für die Durchführung einer (Bundes-)statistik ist die Beteiligung der Gemeinden an der Erhebung der Daten unerlässlich. Zum anderen bedarf eine Statistik im Hinblick auf die spätere Auswertung und die Richtigkeit der statistischen Ergebnisse einer einheitlichen Regelung im Erhebungs- und Aufbereitungsstadium.⁴⁾ Wenn ein Zustimmungsgesetz iSd Art. 84I GG hier also Fragen der Verwaltungsorganisation der Gemeinden regelt, geschieht dies aus sachlichen Gründen auf einem punktuellen Gebiet, das in unmittelbarem Zusammenhang mit der materiellen Regelung des Einzelstatistikgesetzes steht. Verfassungsrechtliche Bedenken sind insoweit nicht zu erheben.

-
- 1) S. Maunz in MDH Art. 84 RN 25; zu dem Problem des unmittelbaren Durchgriffs des Bundes auf die Gemeinden zuletzt auch ausführlich Lerche in MDH Art. 83 RN 80 mwN; BVerfGE 8, 122 (137); 26, 172 (181); Sondervotum Hirsch in BVerfGE 56, 298 (349)
- 2) S. BVerfGE 22, 181 (209f.); s. auch Broß in v. Münch Art. 84 RN 9 sowie Maunz in MDH Art. 84 RN 25
- 3) Dazu zuletzt BVerfGE 56, 298 (312ff.)
- 4) S. dazu auch die Begründung des Reg.-Entw. zum BStatG 1980 (BR-DrS 443/78 S. 21f. (23))

cc) Umfang der Regelung der Verwaltungsorganisation

Eine bundesgesetzliche Regelung sollte neben der Festlegung der Erhebungsstelle Regelungen enthalten über die Erhebungsart, die Pflichten und Auswahlkriterien der für die Erhebung benötigten Zähler und über die Aufbewahrung der Daten bis zur endgültigen Weiterleitung an die statistischen Ämter.¹⁾

Eine solche Regelung würde sich im Rahmen von Art. 84I GG halten, da sie der Art und Weise der Ausführung des Bundesgesetzes dient. Dazu zählen nach der Rspr. des BVerfG's²⁾ nicht nur Regelungen der Handlungsform, sondern auch des Ablaufs von Mitwirkungs- und Kontrollvorgängen.

d) Reglungsbedürftigkeit der Verwaltungsorganisation im Stadium der statistischen Erhebung

- aa) Es bleibt zu prüfen, ob im konkreten Fall der Gesetzgeber zum Tätigwerden verfassungsrechtlich verpflichtet ist.³⁾

Ein zwingendes Gebot könnte sich aus dem Gesetzesvorbehalt ergeben, der in letzter Zeit durch die Wesentlichkeitsrechtsprechung des BVerfG's⁴⁾ neu belebt wor-

1) Dazu unten S.104, Ziffer e) ausführlicher

2) S. BVerfGE 55, 274 LS 7, 320 in Anknüpfung an BVerfGE 37, 363 (385, 390)

3) Die davon zu unterscheidende Frage der Reglungsinintensität (Gesetz oder Rechtsverordnung) stellt sich angesichts des klaren Wortlauts des Art. 84I GG ("Bundesgesetz") nicht, s. Maunz in MDH Art. 84 RN 11

4) S. BVerfGE 34, 165 (192f.); 40, 237 (249); 41, 251 (260); 45, 400 (417f.); 47, 46 (78f.); 48, 210 (221); 49, 89 (126); 53, 30 (56); 53, 185 (204); BVerwGE 47, 194 (197ff.); 47, 201 (203ff.); 56, 155 (157ff.); 57, 360 (363ff.)

den ist. Danach "verpflichten das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen".¹⁾

Wann eine "wesentliche Entscheidung" vorliegt, beurteilt sich nach dem Grundgesetz.²⁾ Ansatzpunkt für die Rspr. des BVerfG's ist dabei die Schutzfunktion der Grundrechte. Es folgt damit im Ergebnis Teilen der Literatur, die in den Gesetzesvorbehalten der Grundrechte auch einen Schutz der Grundrechte vor beliebiger Interpretation des Grundrechtsgehalts sieht. Dieser Gefahr soll der Gesetzgeber wegen seiner demokratischen Legitimation durch gesetzliche Konkretisierung nachkommen.³⁾ Der Gesetzgeber muß daher immer dann tätig werden, wenn Grundrechte verwirklicht werden.⁴⁾

-
- 1) Aus der Lit. dazu Lerche in MDH Art. 83 RN 60ff.; Oppermann Gutachten zum 51. DJT Teil C S. 48ff.; Ossenbühl zum 50. DJT Teil B S. 142f., ders. in DÖV 80, 545 (549ff.); Starck NJW 76, 1375; Kisker NJW 77, 1313; Pieske DVBl. 77, 673; Wolff-Bachof Verwaltungsrecht II § 101; s. auch schon Evers in VVDStrL 23 (1966) S. 147ff.
- 2) vergl. BVerfGE 47, 46 (79), ausgesprochen in BVerfGE 49, 89ff.; s. Erichsen VerwArchiv 70 (1979), 252
- 3) Zum Verständnis des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts als Schranken-, aber auch als Konkretisierungs- und Ausfüllungsvorbehalt, s. Rupp JuS 75, 609 (616); Henke AöR 101 (1976), 576 (585); Krebs Jura 79, 310
- 4) S. BVerfGE 47, 46 (79); dazu auch Erichsen VerwArchiv 67 (1976) S. 93ff. (102); Vorlagebeschluß des BVerwG (E 47, 197) sowie schon BVerfGE 34, 165 (192f.)

- bb) Dies bedeutet für statistische Erhebungen: Grundgesetzlicher Ansatzpunkt könnte hier Art. 2I iVm Art. 1I GG sein. Der Gesetzgeber wäre verpflichtet, auch Regelungen über den Vollzug des die Statistik anordnenden Gesetzes zu treffen, wenn der einzelne Bürger schon durch die Durchführung der statistischen Erhebung selbst in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen wäre.

Hierzu ist festzustellen: Wenn aus methodischen Gründen auf das bisherige Zählkonzept bei einer statistischen Erhebung nicht verzichtet werden kann, somit identifizierende Merkmale wie Name, Anschrift und Geburtsdatum des einzelnen Befragten mit den übrigen Angaben längere Zeit verbunden bleiben¹⁾ und daher eine Anonymität des einzelnen im Zeitpunkt der Erhebung nicht garantiert werden kann, der Staat aber trotzdem den einzelnen zur Abgabe von Informationen zwingt, erfordert das Selbstbestimmungsrecht eine gesetzliche Regelung, die das Geheimhaltungsinteresse des einzelnen weitgehend sicherstellt.²⁾

Die Risiken des einzelnen liegen während der Erhebungsphase in der Vielzahl der Personen, die seine leicht rückführbaren Informationen in den Händen halten bzw. mit Hilfe der neuen Informationstechnologien darauf Zugriff nehmen können.

1) S. dazu Trutzel im Hinblick auf die Volkszählung 83 in Der Städtetaz 8/83 S. 549

2) In diesem Sinn auch Taeger in "Die Volkszählung" aaO S. 68ff. (101); Geulen ebenda S. 107ff. (112); jetzt auch BVerfGE 65, 1ff, 44, 49, 58; s. auch Benda (in Handbuch des Verfassungsrechts S. 106ff. (124): Soweit der Bürger zu Auskünften verpflichtet ist, muß er auch erkennen können, welche Stelle von seinen Informationen Gebrauch machen darf

Allerdings macht das BVerfG trotz des Abstellens auf Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip eine Einschränkung, um den Gefahren eines Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts¹⁾ und einer zunehmenden Verrechtlichung²⁾ zu begegnen: Wann ein Bereich staatlichen Handelns einer Konkretisierung bedarf, hänge letztlich von der Intensität³⁾ der Betroffenheit des Grundrechtsträgers ab.

Betrachtet man die oben⁴⁾ aufgezeigten Gefahren, die dem einzelnen in der Phase der statistischen Erhebung durch die Angabe seiner personenbezogenen Daten drohen können,⁵⁾ läßt sich die Intensität der Betroffenheit im Hinblick auf Selbstbestimmungsrecht nicht leugnen.

Inwieweit die aufgezeigten Gefahren sich für den einzelnen wirklich realisieren, ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung irrelevant. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dient dem Schutz potentieller Freiheitsgefährdungen.⁶⁾ Hier reicht angesichts

1) Dazu Kalkar-Entscheidung des BVerfG's (E 49, 89ff.)

2) S. dazu Pietzcker JuS 79, 714; Kloepfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 23; Lerche in MDH Art. 83 RN 60 FN 230; Fromme in FAZ v. 19.4.83 im Hinblick auf die Volkszählung 1983

3) Dazu BVerfGE 49, 89ff.; 33, 125 (160); 58, 257 (274); s. auch Erichsen VerwArchiv 67 (1976) S. 93ff. (101)

4) S.o. S.94ff, Ziffer a)

5) S. auch Simitis DSWR 8/83 S. 193, der anlässlich der Volkszählung 83 zwei Beispiele aus der Praxis anführt

6) S.o. S. 64, Ziffer a)

der großen Gefahren, die durch die elektronische Datenverarbeitung in Form einer unkontrollierten Datenweitergabe eröffnet werden, schon die entfernte Wahrscheinlichkeit des Eintritts,¹⁾ um die Schutzpflicht²⁾ des Gesetzgebers zur Konkretisierung auszulösen. Dieser Schutzpflicht wird der Gesetzgeber für den Bereich der statistischen Erhebung nur gerecht, wenn er zur Sicherung des Geheimhaltungsinteresses des einzelnen auch inhaltliche Anforderungen an das Verfahren stellt.³⁾

e) Vorschlag einer gesetzlichen Regelung

Die Regelung dieses Teilbereichs könnte schwerpunktmäßig etwa folgendermaßen aussehen:

§ 1 Erhebungsstelle

✓ Örtliche Erhebungsstelle ist die Gemeinde.

§ 2 Erhebungsart

1) Das Austeilen und Einsammeln der Fragebögen geschieht grds. mittels Einsatz von Zählern.

2) Entgegen Satz 1 hat der Befragte auch das Recht, den ausgefüllten Fragebogen in verschlossener

-
- 1) S. BVerfGE 53, 30 (57) im Hinblick auf die Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Brinckmann (in FR v. 20.9.82 S. 14) führt zu Recht aus, daß diese Grundsätze auch bezüglich der Gefahren der neuen Informationstechnik Anwendung finden müssen
- 2) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfaßt nicht nur das Recht des einzelnen, rechtswidrige Eingriffe abzuwehren, sondern auch die Pflicht des Gesetzgebers, sich schützend und fördernd vor das geschützte Rechtsgut zu stellen und den einzelnen vor rechtswidrigen Eingriffen zu bewahren; zur Auslegung des Grundrechts aus seinem obj.-rechtlichen Erhalt v. BVerfGE 39, 1 (41); 46, 160 (164); 49, 83 (141); 53, 30 (57); 56, 54 (73)
- 3) Im Ergebnis ist daher dem BVerfG im Volkszählungs-Urteil (E 65, 1ff. (58)) zuzustimmen, wenn es zur Sicherung des Selbstbestimmungsrechts noch ergänzende verfahrensrechtliche Vorkehrungen für Durchführung und Organisation verlangt.

Form der Erhebungsstelle direkt zuzusenden.¹⁾

§ 3 Zähler

1) Pflichten:

- a) Der Zähler darf die Wohnung des Befragten nur mit dessen Zustimmung betreten. Der Aufenthalt in der Wohnung dient allein der Hilfe beim Ausfüllen des Fragebogens.
- b) Der Zähler nimmt die ausgefüllten Bögen in verschlossener Form in Empfang und gibt sie in diesem Zustand der Erhebungsstelle ab.

2) Ausschußgründe:

- a) Zähler sollen nicht in dem Bezirk eingesetzt werden, in dem sie selbst ihren Wohnsitz haben.²⁾
- b) Soweit die Tätigkeit des Zählers mit seinen Dienstpflichten nicht vereinbar ist, ist dieser als Zähler ausgeschlossen.³⁾

1) Die Möglichkeit der direkten Zusendung an die Zähl-dienststelle beeinträchtigt nicht das Erhebungsziel und stellt daher als das mildere Mittel ein Ver-fassungsgebot dar; s. auch BVerfGE 65, 1ff. (57) Auf dieses Recht sollte der Bürger im Fragebogen hingewiesen werden

2) Über diese Forderung besteht inzwischen weitgehend Einigkeit, s. BVerfGE 65, 1ff. (60)

3) S. dazu auch die Anordnung der Landesregierung von Baden-Württemberg zur Durchführung des Volkszählungs-gesetzes 83, Ziffer 5 (im Staatsanzeiger vom 15.9.82 Nr. 73 S. 4)

§ 4 Aufbewahrung der erhobenen Daten bei der Gemeinde

- 1) Die Gemeinde gibt die verschlossenen Bögen dem statistischen Landesamt, welches Name und Anschrift verschlüsselt und die Bögen zur weiteren Bearbeitung der Gemeinde zurückleitet.
- 2) Nach Abschluß der Bearbeitung sind die Unterlagen unverzüglich dem statistischen Landesamt zurückzusenden.

III. Statistische Aufbereitung

- 1) Um die Grundrechtsrelevanz dieser Phase einer statistischen Befragung klären zu können, soll kurz der organisatorische Ablauf einer Aufbereitung exemplarisch am Beispiel der Volkszählung aufgezeigt werden. Insgesamt sind dabei drei Arbeitsschritte zu unterscheiden:

a) Die Signierung

Hier werden die in Wort und Ziffern erhaltenen Antworten zwecks Lesung durch den maschinellen Datenträger verschlüsselt; eine Tätigkeit, die derzeit fast ausschließlich von der Gemeinde wahrgenommen wird.¹⁾ Die signierten Belege werden dann an die jeweiligen statistischen Landesämter weitergeleitet.

¹⁾ S. Bretz, Knop, Travniczek in Wirtschaft und Statistik 1978, S. 338

b) Die maschinelle Bearbeitung

Bei den statistischen Landesämtern werden dann als erstes die einzelnen Bögen der Befragung¹⁾ getrennt maschinell gelesen. Dann werden die Angaben²⁾ zusammengeführt. Das Ergebnis bilden der sog. Speichersatz und das Geburtsjahr (ohne Name und Anschrift). Dem wird zwecks regionaler Zuordnung der Erhebungseinheiten der Regionalschlüssel zugespielt,³⁾ der sich aus der sog. Zählerliste rekrutiert, die alle wesentlichen Ordnungs- und Regionalangaben enthält.⁴⁾ Es folgen eine Plausibilitätskontrolle und eine Fehlerberichtigung sowie eine Typisierung und Bandsatzerweiterung.⁵⁾

c) Die Speicherung

Diese Daten werden dann gespeichert. Sobald der auswertungsfähige Datenbestand vorliegt,⁶⁾ werden die Originalerhebungsbögen vernichtet.

1) Wohnungsbogen, Haushaltsbogen I, II

2) über die Strichwort-Code-Nr.

3) In Berlin vierstelliger Straßen- und vierstelliger Hausnummerschlüssel; s. Berliner Statistik, Sonderdruck (1883) S. 8

4) S. Bretz, Knop, Travniczek in Wirtschaft und Statistik 1978, S. 341

5) Z.B. Geburtsjahr: daraus wird auf das Alter geschlossen

6) IdR 18 Monate nach der Zählung, s. Berliner Statistik (FN 3) S. 8

2) Grundrechtsrelevanz der einzelnen Phasen

a) Signierung und maschinelle Bearbeitung

Beide Arbeitsschritte sollen dazu dienen, die durch die Erhebung gewonnenen Informationen mit Hilfe maschineller Datenträger zu verwerten. Sie stellen Stufen der Vorbereitung dar, die erst die Verwertung ermöglichen sollen. Weder wird die Menge der Informationen dadurch größer noch eine Informationsveränderung durch Verfälschung oder Verknüpfung schon in dieser Phase verwirklicht.¹⁾

Gegenüber der Informationssammlung kann daher in diesen beiden Arbeitsschritten kein eigenständiger Eingriff in den Grundrechtsschutz der Privatsphäre gesehen werden. Das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen wird allein durch die maschinelle Bearbeitung der Daten noch nicht tangiert.²⁾

b) Speicherung

Schwieriger gestaltet sich die rechtliche Qualifikation der Speicherung durch die statistischen Landesämter.

aa) Eigenständiger Eingriffscharakter

Inwieweit der Speichervorgang als solcher eine selbständige Verletzung des Schutzbereichs des Art. 2I GG darstellen kann, wird kontrovers behandelt.

1) S. dazu auch Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 104

2) Die Umsetzung der erhobenen Informationen in maschinell zu verarbeitende Daten ermöglicht zwar in einer späteren Verarbeitungsphase Gefahren für den einzelnen im Hinblick auf Verknüpfung und Weitergabe seiner Informationen, diese späteren Schritte der Verarbeitung sind aber für sich gesondert unter dem Aspekt des informationellen Selbstbestimmungsrechts zu prüfen (dazu unten Ziffer b) ff.). Im Ergebnis zustimmend wohl auch Rohlf aaO S. 206f.

Im Grunde wird schon durch die bei der Befragung des einzelnen erfolgte Kenntnisnahme des Staates die Möglichkeit der einzelnen eingeschränkt, über seine Daten beliebig zu bestimmen.

Ein neuer eigenständiger Eingriff wird aber z.T. darin gesehen, daß dieser Zustand jetzt durch die Speicherung auf unbestimmte Zeit verlängert wird.¹⁾

Dem wird entgegengehalten, daß es dem Grundverständnis sozialer Kommunikation entspreche, daß der Gesprächspartner die Informationen zur Kenntnis nimmt, auch das schriftliche Festhalten solcher Informationen gehöre dazu.²⁾ Man fixiere nur etwas über den einzelnen, was schon bekannt sei.³⁾

Die Rspr. zu heimlichen Tonbandaufnahmen⁴⁾ gibt zu dieser Frage keine klare Antwort. Es geht zwar auch bei der Tonbandaufnahme um das Festhalten bestimmter Informationen, aber es bestehen doch gegenüber der Speicherung statistischer Daten einige Unterschiede:

1) S. Evers ZRP 80, 110 (111): "Eingriff, weil der Staat mit der Aufbewahrung der Daten seine Teilhabe perpetuiere"; ebenso Gusy NVwZ 83, 324, ders. in Verw Archiv 83, 104f.; zustimmend auch Gallwas, Der Staat 1979, S. 505 (518); Riegel "Datenschutz bei Sicherheitsbehörden" S. 5; Wolter DVR 7 (8), 309f.; Seidel NJW 70, 1582; ders. in Diss. aaO S. 93ff.; Schwan VerwArchiv 66 (1975), S. 120ff. (127), allerdings auf einem sehr weiten Eingriffsverständnis basierend

2) So auch Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 9, RN 16

3) Ablehnend daher auch Rohlf aaO S. 206f.; Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 105f.; s. auch Simitis DVR 2 (1973) S. 170

4) S. BGH NJW 64, 1139ff.; dazu auch Seidel (Diss.) aaO S. 89f.; Rohlf aaO S. 206f.

- Zum einen bejahte die Rspr. eine Verletzung des Persönlichkeitsrechts nur bei privaten Gesprächsinhalten.¹⁾
- zum anderen ging es um eine heimliche Aufnahme, eine Verletzung der Vertrautheit der Gesprächssituation.

Trotz der vorgetragenen Bedenken muß auch in der Speicherung von persönlichen Daten ein neuer eigenständiger Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen gesehen werden. Dieses Recht gibt dem einzelnen einen Schutzanspruch vor potentiellen Freiheitsgefährdungen. Eine solche Gefährdung des einzelnen durch die Speicherung seiner persönlichen Daten liegt in der Perpetuierung auf geraume Zeit, die die Entwicklung des Persönlichkeitsbildes behindern und damit das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen verletzen kann.²⁾

bb) Schranken der Speicherung

Die Speicherung von persönlichen Daten kann gesetzlich angeordnet werden,³⁾ diese Regelung muß aber ihrerseits verfassungsgemäß sein.⁴⁾

1) S. BGH NJW 64, 1143; s. auch oben S. 36, FN 2

2) S. dazu schon BVerfGE 35, 202ff. (Lebach); Bull. ÖVD 11/79 S. 4; im Ergebnis wohl zustimmend BVerfGE 65, 1ff. (43), wenn aus Art. 2I GG ein Anspruch gegen unbegrenzte Speicherung hergeleitet wird

3) S. auch § 6I BStatG

4) S.o. S. 81, Ziffer bb)

Allein die Tatsache, daß die Erhebung der Daten gerechtfertigt ist, bedeutet noch keine Erlaubnis zur Speicherung dieser Daten.¹⁾

Vielmehr ist genau zu prüfen,

(a) ob die gesammelten Daten überhaupt gespeichert werden dürfen. Hier kann sich eine Legitimation aus der konkreten Aufgabenzuweisung der Behörde ergeben.²⁾

(b) welche Daten wie lang gespeichert werden dürfen. Eine Schranke bildet hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Das bedeutet für die verfassungsrechtlichen Schranken, die an die Speicherung von statistischen Daten gestellt werden:

(a) Begrenzung aus der Aufgabenzuweisung

An der grundsätzlichen Zulässigkeit der Speicherung von statistischen Daten durch die stat. Ämter ist nicht zu zweifeln. Die Aufgaben der Statistik hat für die (politische) Planung ihre Bedeutung in der dauernden Präsenz gleichartiger Informationen für Entscheidungen und Prognosen in Gegenwart und Zukunft. Durch die Speicherung der Daten und der damit verbundenen Möglichkeit der ADV wird die Statistik erst in

1) So richtig Gusy VerwArchiv 83, 104; Gallwas "Der Staat" 79, 518; nur der umgekehrte Schluß wäre zulässig: wenn schon die Erhebung rechtswidrig war, ist auch die Speicherung unzulässig, s. Gusy DÖV 80, 431ff.

2) S. auch Evers ZRP 80, 111

die Lage versetzt, den interessierten Stellen die nötigen Informationen zu verschaffen, die von einer Statistik erwartet werden.

(b) Schranken aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

(aa) Welche Daten dürfen gespeichert werden?

1.) "Daten auf Vorrat"

- Grds. dürfen nur solche Angaben gespeichert werden, die die Behörde zur Erfüllung ihrer konkreten Aufgaben braucht.¹⁾ Der Umfang der zu speichernden Daten bestimmt sich also nach der konkreten Verwaltungsaufgabe.²⁾ Die Speicherung von Daten "auf Vorrat" würde genauso gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit verstoßen wie deren Erhebung "auf Vorrat".³⁾
- Die Übertragung dieses Grundsatzes auf die Statistik setzt aber voraus, daß bei dieser im Zeitpunkt der Speicherung schon das konkrete Verwendungsziel der Daten feststeht. Dies läßt sich aber für eine Statistik nicht realisieren. Zwar konnte oben⁴⁾ für das Stadium der Erhebung verlangt werden, daß ein Gesetz, das eine statistische Befragung anordnet, dafür zumindest einen abstrakten Zweckrahmen im Gesetz aufführt (was die Sammlung der Daten auf diesen

1) S. auch die Regelung des § 9 BDSG

2) Dammann in Simitis/Mallmann/Dammann/Reh BDSG 9 RN 25

3) S.o. S. 83, Ziffer (aa)

4) S.o. S. 85, Ziffer (bb)

Verwendungszweck beschränkte); für die Frage der Speicherung von statistischen Daten steht aber der Zweck einer Statistik diesem Erfordernis entgegen. Staatliche Aufgabenerledigung erfordert heute vorab sorgfältige Planung genauso wie ständige Kontrolle im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten. Dies setzt bei einer komplexen Bevölkerungsstruktur die Handhabung eines möglichst großen Informationsbestandes voraus. Diese Informationen müssen laufend aktualisiert werden. Nur so kann gewährleistet werden, daß der Staat zur gegebenen Zeit sofort auf verlässliche Daten zurückgreifen kann. Weder eine konkrete noch eine abstrakte Bestimmung des Verwendungszieles für die Zukunft läßt sich bei Daten für statistische Zwecke vorab bewerkstelligen.¹⁾ Eine Eingrenzung ist unter diesem Gesichtspunkt daher für statistische Daten nicht möglich.²⁾

β) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Trotzdem ist den statistischen Ämtern die Speicherung von Daten nicht unbegrenzt erlaubt. Soweit die zu speichernden Daten Identifikationsmerkmale enthalten, haben die statistischen Ämter bei der Speicherung dieser Daten jeweils konkret zu prüfen, ob die Speicherung gerade dieser Identifikationsmerkmale für künftige Auswertungen zwingend notwendig ist.³⁾

-
- 1) Deshalb bejaht auch das BVerfG (E 65, 1ff. (47)) zu Recht die Zulässigkeit der Vorratsspeicherung für statistische Zwecke; kritisch noch Steinmüller im SPIEGEL 12/83 S. 109 im Hinblick auf das VZG 83
- 3) Auch im Hinblick auf neue wissenschaftlich-technische Möglichkeiten, s. Dammann in Simitis/Mallmann/Dammann/Reh § 9, RN 25
- 2) Grundsätzlich kann also das - durch den abstrakten Zweckrahmen begrenzte - erhaltene statistisches Datenmaterial auch für statistische Zwecke gespeichert werden, ohne daß hierfür - außer der statistischen Zweckbindung - ein zusätzlicher abstrakter Zweckrahmen festgelegt werden muß. Schranken für die Speicherung der einzelnen Daten können sich dann aber aus der statistischen Zweckbindung ergeben; dazu unten β).

Da dies aber schon dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Erhebungsprogramms aufgetragen ist,¹⁾ wird hier keine größere neue Selektion möglich sein. Zumindest sollte überlegt werden, inwieweit von der Speicherung von Name und Anschrift²⁾ abgesehen werden kann.³⁾ Dies schließt zwar eine Individualisierung des einzelnen noch nicht aus,⁴⁾ bringt aber jedenfalls einen Schutz vor "zufälligen Vertrauensbrüchen".⁵⁾

Bezüglich der übrigen (mittelbaren) Identifikationsmerkmale⁶⁾ sollte versucht werden, im Rahmen einer Interessenabwägung die Risiken der Identifizierung bei den gespeicherten Daten mit dem Nutzen gerade dieser Daten auszubalancieren.⁷⁾

1) S.o. S. 91, Ziffer (bb)

2) Sog. unmittelbare Identifikationsmerkmale, s. Karhausen/Bartels in Anhörung 74, S. 151

3) Dies war z.B. für die Volkszählung 83 vorgesehen, s. Appel in Berliner Statistik Sonderdruck (83) S. 8; auf diese Daten kann bei einer stat., planerischen oder wissenschaftlichen Zielsetzung idR verzichtet werden, s. Dammann in Simitis BDSG § 2 RN 23

4) So auch noch der ältere sozialwissenschaftliche Ausgangspunkt, s. dazu Steinmüller in Kaase S. 111

5) S. Schlörer in Kaase aaO S. 119

6) Die Konzeption einer stat. Datei ist idR nicht auf eine totale Anonymität ausgerichtet. Das Ziel einer mannigfaltigen Palette von Auswertungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten bedingt eine Speicherung von Datensätzen, zu den individuellen Merkmalsträgern, s. Dammann in Simitis BDSG § 2 RN 23

7) S. auch Rapaport in Kaase aaO S. 47

Eine hundertprozentige Anonymität läßt sich nicht erreichen und wird auch nirgends gefordert.¹⁾ Wollte man die Gefahr jeglichen Identifikationsrisikos ausschließen, müßte man gerade bei statistischen Befragungen den Umfang des statistischen Materials so begrenzen, daß sinnvolle Statistikerergebnisse nicht mehr zu erzielen wären, weil die Zahl der Merkmale und damit der Klassifikationsmerkmale zu sehr eingeschränkt würden.²⁾

Kann auf die Speicherung nicht verzichtet werden, ist jedenfalls aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine Anforderung zu stellen: je größer die Gefahren der Identifizierung des einzelnen aus den gespeicherten Daten sind,³⁾ um so wichtiger sind dann für den einzelnen organisatorische Maßnahmen, die eine baldige Anonymisierung gewährleisten. Hierauf soll im folgenden Abschnitt näher eingegangen werden, der auch einen konkreten Lösungsvorschlag enthalten wird.

1) s. Rapaport in Kaase S. 47; Schlörer ebenda S. 119; Hamacher in Kaase S. 220

2) s. Hamacher in Kaase S. 220; s. auch Rapaport (FN 1) S. 47. So wäre es z.B. der sicherste Weg, nur ein Merkmal zu speichern (z.B. Geschlecht). Daraus könnte (bei einer großen Zahl befragter Bürger) nicht auf die einzelne Person geschlossen werden

3) Als Faktoren, die ein solches Risiko der Identifizierung verstärken können, wären zu nennen:

- Die Größe der statistischen Befragung (dazu schon oben S. 93, FN 3
- aber auch allgemeine Umstände, die den einzelnen aus der Grundgesamtheit herausziehen (wie z.B. geographische Angaben oder Angaben von der Arbeitsstätte; s. Rapaport in Kaase S. 48; s. auch Brunnstein in "Die Volkszählung" aaO S. 133, verweisend auf das U. S. Federal Committee on Statistical Methodology, dazu ausführlich Brennecke in Kaase aaO S. 163f.

bb) Dauer der Speicherung

Der Grundsatz der Erforderlichkeit beschränkt die Speicherung persönlicher Daten auch in zeitlicher Hinsicht. Die Speicherung von Daten ist nur solange erforderlich, wie sie der Aufgabenerfüllung der speichernden Stelle unbedingte Voraussetzung ist.

Eine einfachgesetzliche Konkretisierung dieses Grundsatzes enthält auch § 11VIII BStatG,¹⁾ wonach Identifikationsmerkmale (insbesondere Name und Anschrift) zu löschen sind, wenn sie für die Statistik nicht mehr benötigt werden.

Diese Vorschrift läuft aber mangels konkreten Verwendungsziels ins Leere. Der Zweck einer statistischen Erhebung ist nicht beschränkt auf die sofortige oder einmalige Verarbeitung, er liegt vielmehr pauschal in der dauernden Präsenz für eine Reihe - im Zeitpunkt der Erhebung noch gar nicht feststehenden - Untersuchungen. Das Fehlen eines konkreten Verwendungszieles hat also zur Folge, daß personenbezogene Daten gespeichert werden, ohne daß ein Ende abzusehen ist.²⁾

1) In Anlehnung an § 14III BDSG, dazu Mallmann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 14, 66f.; Auernhammer § 14, RN 14ff.; Ordemann/Schomerus BDSG § 14 Ziffer 5

2) Die einzige Frist liegt im Zeitablauf und dem damit verbundenen Einschleichen von Fehlern, was die Daten als Basiselement für Untersuchungen unbrauchbar macht

Die aufgezeigten Bedenken lassen es fraglich erscheinen, ob die Regelung des § 11VIII1 BStatG dem Schutzanspruch des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung gerecht wird. Aus diesem Recht ist ein allgemeiner Tilgungsanspruch abzuleiten.¹⁾

Die Einführung einer allgemeinen Löschungsvorschrift²⁾ von Identifizierungsmerkmalen nach einem bestimmten Zeitraum wurde vom Gesetzgeber für den stat. Bereich abgelehnt.³⁾ Eine inhaltsleere Regelung wie § 11VIII1 BStatG genügt aber nicht dem verfassungsrechtlich verbürgten Schutz des einzelnen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gebietet eine möglichst rasche Anonymisierung der abgegebenen Daten.⁴⁾

Diesem Schutzanspruch könnte dadurch entsprochen werden, daß zwingend vorgeschrieben wird, die Identifikationsmerkmale zu löschen. Das ID-Merkmal hat nur Bedeutung für die Verknüpfung von Daten, nicht jedoch für die Auswertung.⁵⁾ Verknüpfungsmöglichkeiten könn-

1) S.o. S.110, Ziffer aa): Behinderung der Persönlichkeitsentfaltung bei Perpetuierung der Daten auf geraume Zeit; s. dazu auch Rohlf aaO S. 210

2) Wie z.B. § 31 iVm § 51 BZRG

3) S. Reg.-Entw. eines BStatG BR-DrS 443/78 S. 37: dies sei nicht "zweckmäßig"

4) In diesem Sinn auch BVerfGE 65, 1ff. (51) , ohne nähere Ausführungen dazu zu machen

5) Eine Ausnahme bilden nur die Angaben über Geburtsjahr und Geschlecht, die für die meisten Untersuchungen unerlässlich sind (s. Schäfer ÖVD 6/73 S. 261)

ten durch ein behördeninternes Ordnungsmerkmal gewahrt bleiben, das von den übrigen Daten getrennt unter besonderem Verschuß¹⁾ zu halten wäre und zu denen nur wenige Personen²⁾ Zugang haben dürften.³⁾

IV. Auswertung und Veröffentlichung der statistischen Erhebungen

1) Auswertung

a) Eigenständiger Eingriffscharakter

Für die Frage, inwieweit in der Auswertung der durch eine statistische Erhebung gewonnenen Erkenntnisse ein neuer weiterer Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen gesehen werden kann, muß differenziert werden:

- (a) Soweit die Auswertung sich auf das speziell erhobene Material beschränkt, kann darin kein eigenständiger Eingriff gesehen werden. Weiß der Staat z.B. durch die Erhebung, daß X in einer 70-m²-Wohnung lebt, gewinnt er durch die Auswertung der statistischen Erhebung die neue Erkenntnis, daß auch Y und Z in einer 70-m²-Wohnung leben. Dadurch kann das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen nicht erneut tangiert sein, weil durch diese Erkenntnis keine Änderung seines Persönlichkeitsbildes eintritt.

1) Zugriff nur über entsprechendes "password"

2) Selektierung durch "Benutzer-Code" (s. dazu das Beispiel von Schäfer ÖVD 6/73, 261: Hochschule A erhält nur vollständigen Datensatz über "ihre" Studenten)

3) Im Ansatz daher richtig § 11VII2 BStatG, der sich an § 36I BDSG anlehnt. Die Eingrenzung auf Namen und Anschrift sind aber nicht genügend, ebenso die fehlende zeitliche Begrenzung

- (b) Verfassungsrechtlich relevant kann die Auswertung erst dann werden, wenn die speziell erhobenen Informationen mit schon vorhandenen Kenntnissen über den einzelnen verknüpft werden.¹⁾ Mit jeder Verknüpfung aus einer anderen Quelle wird die Information des einzelnen aus dem Zusammenhang gerissen und das Recht des einzelnen, sich selbst dazustellen, eingeschränkt.

Auch einmal erhobene Informationen des einzelnen verlieren ihre Bindung zum Persönlichkeitsschutz des einzelnen nicht, der Schutz des Selbstbestimmungsrechts kann in jedem weiteren Informationsvorgang seine Wirkung weiter entfalten.²⁾

An dieser Bewertung ändert auch das Statistikgeheimnis und die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit³⁾ nichts, da dadurch nicht verhindert werden kann, daß das Persönlichkeitsbild des einzelnen zumindest bei den Bediensteten der statistischen Ämter festgelegt wird.⁴⁾

Insoweit ist der Eingriffscharakter dieser Art von statistischer Verarbeitung hier zu bejahen.⁵⁾

-
- 1) So auch Steinmüller in Gutachten zum BDSG aaO S. 108f.; s. auch Rohlf aaO S. 208
- 2) Dazu schon Düwel "Das Amtsgeheimnis" S. 105; Kamlah "Right of Privacy" S. 131; Seidel NJW 70, 1582; Lorenz DÖV 75, 151 (152)
- 3) §§ 61ff. BBG, 39 BRRG
- 4) So richtig Rohlf aaO S. 208
- 5) Im Ergebnis zustimmend auch Kerkau ÖVD 6/81 S. 4, S. 6 FN 13, der zu Recht darauf aufmerksam macht, daß die Qualifikation der Verarbeitung als "sonstiger Akt", an der Betroffenheit des einzelnen nichts ändert, sie entspricht vielmehr auf Grund ihrer Eingriffsschwere der Betroffenheit durch einen Verwaltungsakt.

b) Schranke des Grundrechtsschutzes: gesetzliche Ermächtigung

Trotz der Annahme eines erneuten Eingriffs durch die Verarbeitung könnte eine gesetzliche Ermächtigung zur Verarbeitung gleichwohl die Rechtswidrigkeit des Eingriffs ausschließen.¹⁾

Eine spezielle Befugnisnorm zur Verarbeitung statistischen Materials findet sich aber weder im BStatG noch in den einzelnen Statistikgesetzen. Doch ist hier zu bedenken, daß das miteinander verknüpfte Material seinerseits rechtmäßig im Rahmen der Aufgabenzuweisung erhoben wurde.²⁾ Soweit diese gesammelten Informationen innerhalb des statistischen Amtes³⁾ zusammengetragen werden, ist die Verarbeitung von der gesetzlichen Ermächtigung zur Erhebung dieser Daten als gedeckt anzusehen. Wenn eine Behörde berechtigterweise im Besitz der Information A und B ist, ergibt sich daraus auch die Berechtigung ihrer Verknüpfung, zumal auch beide Informationen zum Zwecke einer Statistik abgegeben wurden.

1) Dazu oben S. 79 Ziffer c)

2) Davon soll hier ausgegangen werden. Eine rechtswidrige Erhebung hätte auch ein Verwertungsverbot zur Folge; s. auch Gusy DÖV 80, 431ff.; Schatzschneider ZRP 81, 130 (133 mwN); Knauth JuS 79, 341; Vogel NJW 79, 2524

3) Auf die Bedeutung des behördeninternen Informationsaustausches weist auch Rohlf aaO S. 208 hin; s. auch OVG Münster NJW 78, 1694 (1645)

c) Zwischenergebnis:

Für die statistische Verarbeitung bleibt festzuhalten: Die Verarbeitung von Daten einer Erhebung ist für sich kein eigenständiger Eingriff. Bei der Verknüpfung mehrerer Befragungen dagegen ist die Verfassungsrelevanz zu bejahen. Hier gilt aber: statistisches Material kann mit Informationen aus anderen Erhebungen verknüpft werden, soweit jede Erhebung für sich von einer gesetzlichen Ermächtigung gedeckt und diese ihrerseits verfassungsgemäß war.¹⁾

2) Veröffentlichung

a) Bedarf an Daten aus den Veröffentlichungen

Ein Bedürfnis staatlicher und nicht staatlicher Stellen,²⁾ ihre Informationen aus den veröffentlichten Statistiken zu erhalten, ist nach wie vor vorhanden trotz der Möglichkeiten, die sich durch die Errichtung der statistischen Datenbank des Bundes ergeben haben. Deren Benutzung ist für viele Interessenten

1) In diesem Sinn wohl auch Rohlf aaO S. 207

2) Die Forschung (Quantitative Ökonomie, empirische Sozialforschung, empirische Psychologie, Erziehungswissenschaften, Epidemiologie; dazu insbes. ausführlich bei Kaase aaO S. 1ff.) hat an der Veröffentlichung ein geringes Interesse, da die bei den meisten wissenschaftlichen Untersuchungen auf eine Übermittlung von Mikrodaten angewiesen ist, mit aggregierten Daten (aus statistischen Tabellen) sind die Untersuchungsziele nicht zu erreichen (s. nur Krupp in Kaase aaO S. 2 unter Hinweis auf Untersuchungen von Randgruppen und Gruppen in spezifischen Lebenslagen; zusammenfassend Brennecke in Kaase aaO S. 33). Die speziellen Belange der Forschung sollen daher in einem späteren Abschnitt "Weitergabe der Daten" näher gewürdigt werden (dazu unten Teil D Ziffer 3)

zu aufwendig, so daß sie sich weiterhin der veröffentlichten Statistiken bedienen.¹⁾

b) Einfachgesetzliche Regelungen

Den Bedürfnissen und Wünschen der Praxis²⁾ entsprechend, finden sich in den einzelstatistischen Gesetzen zunehmend sog. Veröffentlichungsklauseln. Ein Beispiel dafür bildet in letzter Zeit § 9VI VZG 83.³⁾ Danach können statistische Ergebnisse über Zugehörigkeit zur Religionszugehörigkeit, gegliedert nach Altersgruppen und Geschlecht sowie die Zahl der beschäftigten Personen, gegliedert nach Geschlecht und Stellung im Betrieb veröffentlicht werden.⁴⁾

c) Verfassungsrechtliche Überprüfung im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht

aa) Abgrenzung zur "Weitergabe von Daten"

Die Veröffentlichung von Statistiken könnte unter

1) S. dazu Bartels in "Das Informationsbankensystem" Bd. II S. 88

2) Insbesondere der Religionsgemeinschaften, s. Bürgin in "Wirtschaft und Statistik" 8/80 S. 507

3) v. 25.3.82 (BGBl. I, 369); s. dazu Begründung des Reg.-Entw. BT-DrS 9/451 S. 11

4) Auch für Veröffentlichungen steht das Statistikgeheimnis unter dem Vorbehalt einer anderen gesetzlichen Regelung, dazu schon Busch in "Wirtschaft und Statistik" 6/1954 S. 120

den Begriff "Weitergabe von Daten"¹⁾ eingeordnet und daher dort behandelt werden.²⁾

Dagegen spricht aber die Intensität der Veröffentlichung, die über die der Weitergabe weit hinausgeht.³⁾ Während die Weitergabe die Kenntnisnahme einiger weniger Personen ermöglicht, bedeutet die Veröffentlichung faktisch die Übermittlung an jeden.⁴⁾ Insoweit haben für diese andere Maßstäbe zu gelten.

bb) Eingriffscharakter

Durch die Veröffentlichung könnte das Recht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert sein.⁵⁾ Eine Verletzung des Rechts könnte aber schon vom Schutzzumfang her zu verneinen sein, wenn bei der Veröffentlichung dieser Statistiken eine ausreichende Anonymität des Einzelnen gewahrt bliebe.⁶⁾

1) Dazu unten Teil D, Ziffer § 2

2) So wohl auch Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 110, der die Weitergabe und die Veröffentlichung gleichbehandelt

3) So auch Gusy VerwArchiv 83, 108; Rohlf aaO S. 210, 218; Reinhard JZ 59, 41 (44)

4) §. Gusy (FN 3) S. 108

5) Soweit allerdings Ergebnisse über die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft veröffentlicht werden sollen (wie teilweise in § 9VI VZG 83), wäre der Regelungsbereich des Art. 4I, Art. 136III WRV iVm Art. 140 GG (dazu oben S. 21, Ziffer a)) vorrangig angesprochen (zum Verhältnis des Art. 4I GG zu den anderen Grundrechten, s. Hemmrich in v. Münch Art. 4, RN 41)

6) s. dazu oben S. 64, Ziffer a); zum Recht auf Wiedererlangung der Anonymität s. BVerfGE 35, 202 (220) (dazu oben S. 57ff, Ziffer a); s. auch BVerfGE 34, 341 (343). Zum Sonderproblem der Fahndung nach flüchtigen Straftätern s. Gusy (FN 3) S. 109; OLG Frankfurt NJW 71, 477ff.; Neumann/Duesburg JZ 71, 305ff.

Die Anonymität könnte hier deshalb gewährleistet sein, als die Veröffentlichung von Statistiken die Zusammenfassung gleichartiger Informationen beinhaltet und damit einen Rückschluß auf den einzelnen möglicherweise nicht zuläßt.

(a) Aggregierte Daten

In der Regel bedingt die Zusammenfassung der Daten die Anonymität des einzelnen, da über seine Verhältnisse im einzelnen nichts mehr ausgesagt wird.

So kann z.B. von der Angabe "Die Einwohner der Stadt T verdienen monatlich ... Millionen DM" (statistische Personeninformation) oder "Die bebaute Fläche der Stadt T beträgt ... m² (statistische Sachinformation) nicht auf eine Person¹⁾ geschlossen werden.

Unter diese Rubrik müssen auch die in § 9VI VZG 83 aufgeführten Tatbestände²⁾ gezählt werden, da hier nur die Veröffentlichung von Zahlen (gegliedert nach Geschlecht und Stellung im Betrieb) vorgesehen ist.³⁾

Ist aber die Zuordnung einer Angabe zu einer Person ausgeschlossen, ist auch eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts nicht mehr möglich.⁴⁾

-
- 1) Z.B. Einkommen des X, Größe des Grundstücks des Y
 - 2) Ungenau ist nur die redaktionelle Fassung des § 9 VI VZG, der von Einzelangaben spricht. Nach § 11VI BStatG ist aber die Zusammenfassung von Angaben keine Einzelangabe
 - 3) S. dazu die Veröffentlichung von kirchlichen Daten im statistischen Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1983, S. 92ff.
 - 4) S. oben S. 64, Ziffer a); s. schon Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 56; s. auch Bartels in Anhörung 74 S. 162; Damann in Simitis/Damann/Mallmann/Reh BDSG § 2 RN 15

Aber nicht jede zusammengefaßte Angabe zu einer statistischen Tabelle muß zwingend einen Anonymitätsschutz bedeuten.

So stellt die Angabe "Alle Einwohner der Stadt X sind Anhänger der Bagwan-Sekte" trotz der Aggregierung eine Aussage über den einzelnen dar; hier könnte das Selbstbestimmungsrecht tangiert sein.¹⁾ Diese Art von aggregierten Daten kann aber für den statistischen Bereich außer Acht gelassen werden, da der Fall einer 100 %-igen Konformität bei einer statistischen Erhebung (auch bezüglich einzelner Bevölkerungsgruppen) praktisch nicht vorkommt.

Relevanter erscheint der Fall, daß eine Statistik über eine Wettbewerbsbranche veröffentlicht wird, die von einem Konzern praktisch beherrscht wird. Hier könnten trotz der Aggregierung die Daten der anderen derart nicht ins Gewicht fallen, daß eine Individualisierung des großen Konzerns möglich ist.²⁾

Individualisierbar aus einer veröffentlichten statistischen Tabelle kann auch der einzelne sein, soweit die veröffentlichten Daten nur ein kleines Feld thematisch abdecken, in sich aber stark fachlich³⁾ gegliedert sind.

1) FN 1) s. auch Steinmüller (im Gutachten zum BDSG aaO) S. 55: "Gruppeninformationen"; Dammann (in Simitis u. a. BDSG) § 2 RN 15

2) S. auch das Beispiel von Dammann (FN 1) § 2 RN 15; Summe des Nettoeinkommens von Vorstand, Sekretärin und Fahrer = 50.000,- DM; Einzelangabe bezüglich Vorstand

3) Oder regional (s. dazu Karhausen/Bartels in Anhörung 74 aaO S. 153, 158; v. Heys DÖV 53, 38ff. (41))

Je spezifischer die Tabelle ausgeprägt ist, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, mit Zusatzwissen¹⁾ den aus der Masse herausragenden einzelnen zu identifizieren.²⁾

Dies belegt auch ein Beispiel von Dammann,³⁾ wo aus den von einer Hochschule in Form statistischer Tabellen veröffentlichten Ergebnissen einer Prüfungsstatistik 16 Einzelangaben eines Prüflings gewonnen werden konnten, der in einem Fach in der fraglichen Zeit als einziger eine Prüfung abgelegt hatte.⁴⁾

(b) Zusammenfassend läßt sich feststellen:

Die statistische Aufbereitung durch die statistischen Ämter schließt es nicht zwingend aus, daß bei der Veröffentlichung statistischer Tabellen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt sein kann. Dies wird allerdings nur dann zu gelten haben,

-
- 1) Dazu Burkert DVR 8 (79), 63ff.; ders. in Kaase aaO S. 143ff.
- 2) S. zu den Methoden der Individualisierung aus einer statistischen Tabelle allgemein Schlörer "Schnüffeltechniken und Schutzmaßnahmen bei statistischen Datenbankinformationssystemen mit Dialogverkehr"; ders. in Kaase aaO S. 118ff.; Karhausen in Anhörung 74 S. 152ff., 156ff.; Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 2 RN 23ff.; Jacobs ÖVD 6/73 S. 258; s. schon Seidel (Diss.) S. 131; Rapaport in Kaase aaO S. 46ff.; Podlesch DVR 1 (1972/73) S. 149ff. (157) FN 36 mwN
- 3) In Simitis (FN 2) § 2 RN 20
- 4) S. dazu 5. Tb des Hess. LbD LT-DrS 8/2475 S. 1ff. (24)

wo das Veröffentlichungsprogramm fachlich so begrenzt ist, daß kleinere Personengruppen herausragen.¹⁾

cc) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Veröffentlichung von statistischen Tabellen

Bei einer verfassungsrechtlichen Bewertung der Veröffentlichung von statistischen Tabellen im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist genau auf die Belange des einzelnen einzugehen, die durch die Veröffentlichung tangiert werden.

Den Interessen der Allgemeinheit, für ihre planerischen Aufgaben mit Informationen versorgt zu werden, die eine Basis für verlässliche Prognosen bilden, steht auf der anderen Seite der Schutzanspruch des einzelnen Bürgers gegenüber. Bei dem Versuch, beide Interessen in eine möglichst große Konkordanz zu bringen, darf nicht übersehen werden, daß die Veröffentlichung von Daten für den einzelnen den intensivsten²⁾ Eingriff darstellt.³⁾

Daraus folgt, daß dem Recht des einzelnen auf Anonymität bei einer statistischen Veröffentlichung gegenüber den Belangen der Allgemeinheit ein größeres Gewicht zukommt als bei der Weitergabe von Daten an eine anfordernde Stelle.

1) Zu den Methoden der Anonymisierung in diesen Fällen Dammann in Simitis BDSG: 2§ 2 RN 47ff.

2) S.O. S.123, Ziffer aa)

3) Soweit die veröffentlichten Tabellen die Zuordnung des einzelnen ermöglicht

Hinzu kommt die Unsicherheit, wegen des großen unbestimmten Benutzerkreises nicht abschätzen zu können, welches Zusatzwissen bei interessierten Stellen zur Individualisierung des einzelnen vorhanden ist.

Aus beidem folgt das verfassungsrechtliche Gebot restriktiver Auslegung, was den Umfang der Veröffentlichungen angeht.

Es ist genau zu prüfen, welche Merkmalsausprägungen in der Veröffentlichung die Wahrscheinlichkeit der De-Anonymisierung erhöhen.¹⁾ Bei bestehenden Zweifeln muß wegen des Vorrangs der Belange des einzelnen von einer Veröffentlichung dieser Daten abgesehen werden.

Hier müssen die Anforderungen bewußt enger gestellt werden, als die Datenschutzliteratur dies für die Frage der Bestimmbarkeit iSd § 2I BDSG (vor allem für die Übermittlung von Daten) herausgearbeitet hat. Dort wird nicht jedes Vorhandensein einer noch so entfernten Bestimmbarkeit als ausreichend angesehen. Entscheidend wird vielmehr auf den Aufwand²⁾ abgestellt, den der Benutzer für die Identifizierung des einzelnen betreiben müßte. Wenn dieser im Verhältnis zur möglichen Information höher sei als der Nutzen der Information, sei nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine Identifizierung ausgeschlossen.³⁾ Man spricht in diesem Fall

1) Dazu allgemein Brennecke in Kaase aaO S. 176ff. (182)

2) s. dazu Bull im 3. Tb des BfD (BT-DrS 9/1243 S. 50); s. auch Burkert in Kaase aaO S. 143ff. (145); kritisch dazu Schlörers in Kaase S. 118ff. (127); s. auch § 8I LDSG BW (v. 4.12.79), GBl. 534

3) so Dammann in Simitis/Dammann/Mallmann/Reh BDSG § 2 RN 36; Burkert in Kaase S. 143ff.; Steinmüller in Kaase S. 114; Hammerbacher DVBl. 78, 422f.; s. auch Ziegler-Jung DVR (8) 1979, 204

von einer faktischen Anonymität.¹⁾

Diese faktische Anonymität ist bei der Veröffentlichung von Daten schwer zu ermitteln. Im Gegensatz zur "Weitergabe von Daten" könnte die Bewertung der potentiellen Benutzer bei einer Veröffentlichung wegen des großen Benutzerkreises nur mit Hilfe einer Fiktion geschehen. Heranzuziehen wäre der "Durchschnittsbürger", der im konkreten Fall über das fachliche know-how und die technischen Hilfsmittel einer De-Anonymisierung verfügt. An diesem wäre das Verhältnis von Nutzen und Aufwand zu prüfen und der Frage nachzugehen, ob dieser die gewonnenen Erkenntnisse auf anderem Weg nicht billiger erlangen kann (dann faktische Anonymität).

Diese sehr vage, (schwer praktikierbare) Schranke der faktischen Anonymität hat daher für die Veröffentlichung von statistischen Tabellen auszuscheiden.

d) Konkretisierung dieses Verfassungsgebots im BStatG

Die Geheimhaltungspflicht der statistischen Ämter ist einfachgesetzlich im § 11 BStatG²⁾ geregelt.

Allerdings könnte man nach der Fassung des § 11 BStatG daran zweifeln, ob der sachliche Schutzbereich überhaupt für statistische Veröffentlichungen einschlägig

¹⁾ S. Brennecke in Kaase S. 152ff. (160)

²⁾ V. 14.3.80 (BGBl. I, 289)

ist, da der Schutz des § 11 BStatG Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse an einer Bundesstatistik umfaßt, nach § 11VI BStatG aber eine Zusammenfassung von mehreren Auskunftspflichtigen (Aggregierung) keine Einzelangabe ist BStatG ist.

Danach wäre rein rechnerisch schon bei der Zusammenfassung von zwei Auskunftspflichtigen der Schutzbereich des BStatG verlassen¹⁾ mit der Konsequenz, daß die Statistiker allein durch die Tatsache der formalen Zusammenfassung von Einzelangaben von der einfachgesetzlichen Pflicht zur Geheimhaltung entbunden wären.

Eine solche Auslegung hätte zur Folge, daß die Regelung des § 11VI BStatG an die Veröffentlichung statistischer Daten geringere Anforderungen²⁾ stellen würde als an die Weitergabe.³⁾ Dies widerspräche nicht nur dem oben aufgezeigten Verfassungsgebot des besonderen Schutzanspruchs des einzelnen bei der Veröffentlichung, es würde auch Sinn und Zweck des Statistikgeheimnisses⁴⁾ zuwiderlaufen, das gerade als Korrelat des Aussagezwanges einen weitgehenden Geheimnisschutz gewährleisten soll.

1) Busch in Wirtschaft und Statistik 6/1954 S. 119ff. (120) zum alten § 12III BStatG

2) Bei der Zusammenfassung von zwei Auskunftspflichtigen wäre es verhältnismäßig einfach, die Angabe des einen Auskunftspflichtigen zu ermitteln, z.B. durch Substraktion, soweit die Angaben des anderen bekannt sind; z.B. geschäftlicher Konkurrent, s. Busch in Wirtschaft und Statistik 6/1954 S. 120; s. auch Erläuterungen zu § 12 BStatG a.F. S. 16 in "Das deutsche Bundesrecht" VIII Z 10

3) S. § 11V BStatG: Übermittlung nur, wenn Daten so anonymisiert sind, daß keine Zuordnung mehr möglich

4) S. dazu Reg.-Entw. zum BStatG v. 14.3.80 (BR-DrS 443/78 S. 34: Schutz des einzelnen, Erhaltung des Vertrauensverhältnisses, Gewährleistung der Zuverlässigkeit der gemachten Aussagen

Eine verfassungskonforme Auslegung des § 11VI BStatG führt daher zu der Auslegung, daß eine Zusammenfassung iSd § 11VI BStatG nur vorliegt, wenn ein Personenbezug nicht mehr herstellbar ist.¹⁾ Für die Frage, ab welcher Zahl von zusammengefaßten Fällen ein Personenbezug ausgeschlossen werden kann,²⁾ ist sicher keine feste Grenzziehung möglich. Es kommt letztlich auf die Größe des Datensatzes und die Art der Befragung an.³⁾

Es bleibt festzuhalten:

Die Zusammenfassung von Angaben allein schließt den Schutzbereich des BStatG noch nicht aus. Es besteht daher auch bei einer Veröffentlichung aggregierter Daten immer die einfachgesetzliche Pflicht, konkret zu prüfen, ob eine genügende Anonymität des einzelnen gewahrt ist.⁴⁾ Dies gebietet eine verfassungskonforme Auslegung des § 11VI BStatG, ergibt sich aber auch aus Sinn und Zweck des Statistikgeheimnisses.

Bei der Prüfung der Zulässigkeit einer Veröffentlichung sollten dabei die oben gewonnenen Kriterien⁵⁾ herangezogen werden.

1) So auch Czapski ÖVD 5/75 S. 164

2) S. Busch (S. 130 FN 1) S. 120: Faustregel v. 3 Daten; Kerkau ÖVD 6/81 S. 3: 30 Fälle; Datenschutzbeauftragter v. NRW (in Kerkau aaO S. 6 FN 7): 100 Fälle

3) In diese Richtung scheint auch der Reg.-Entw. zum BStatG 1980 S. 38 zu zielen, wenn er "alle nicht einwandfrei anonymisierten Einzelangaben in den Schutzbereich des BStatG einbezieht"

4) S. dazu oben S. 128, Ziffer (c)

§ 2. Weitergabe statistischer Daten an andere Stellen

Neben der Auswertung und Veröffentlichung statistischer Daten durch die statistischen Ämter gibt es noch eine weitere Nutzungsmöglichkeit statistischer Daten, von der in den letzten 10 Jahren zunehmend Gebrauch gemacht wurde und die daher einer vertieften Erörterung bedarf.

Danach werden statistische Einzelangaben in nicht aggregierter Form nach ihrer erstmaligen Speicherung anderen Stellen¹⁾ weitergegeben, welche dann das statistische Datenmaterial speziell für ihre Zwecke aufbereiten.

Von staatlicher Seite wird dabei auf die "rationelle Ausnutzung des unter hohen Kosten gesammelten statistischen Einzelmaterials" verwiesen;²⁾ die Forschung hebt das für ihre Untersuchung ungeeignete aggregierte Veröffentlichungsprogramm der statistischen Ämter hervor.³⁾

Inwieweit den Statistischen Ämtern bei der Weitergabe dieser - für statistische Zwecke gesammelten - Daten im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht Schranken gesetzt sind, bedarf einer näheren Untersuchung.

1) Innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie der Forschung

2) S. dazu schon Karhausen/Bartels in Anhörung 1974 S. 155; s. auch Pohl "Erläuterungen zum VZG 1983" in: Das deutsche Bundesrecht VIII Z 95 S. 10; s. schon VZG 1961 Reg.-Entw. (BT-DrS 2255) S. 10; VZG 1970 Reg.-Entw. BT-DrS V/3616 S. 7

3) S.o. S. 121, FN 2

Es geht dabei im Grunde um zwei Fragenkomplexe, die bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Anforderungen auseinanderzuhalten sind:¹⁾

- (a) Können Daten von Statistischen Ämtern an dritte Stellen weitergeleitet werden, damit diese die Daten selbst statistisch aufarbeiten?
- (b) Können Daten, die die Statistischen Ämter durch eine statistische Befragung erhoben haben, Dritten für andere - nicht statistische - Zwecke (Verwaltungsvollzug) übermittelt werden?

Mit diesen Fragen mußte sich auch das BVerfG im Volkszählungs-Urteil²⁾ auseinandersetzen.

1) Bei dieser Differenzierung ist folgendes zu beachten: Eine statistische Aufbereitung ist niemals Selbstzweck. Sie dient idR planerischen Aufgaben, soll der Exekutive die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtern. Werden also Daten zur statistischen Aufbereitung übermittelt (s.o. (a)), dienen sie (mittelbar) auch anderen Zwecken (s.o. (b)). Die Differenzierung ergibt daher nur dann einen Sinn, wenn man den Zeitpunkt der Anonymität des Einzelnen betrachtet. Die Übermittlung von Daten zur statistischen Aufbereitung kann als eine selbständige Kategorie betrachtet werden, wenn sichergestellt ist, daß die (mittelbare) Verwendung zu anderen Zwecken im Anschluß an die Aufbereitung mit anonymisierten, nicht mehr rückführbaren Daten geschieht

2) BVerfGE 65, 1ff.

I. Überlegungen des BVerfG's im Volkszählungs-Urteil

Das BVerfG hatte dort u.a. auch über die Verfassungsmäßigkeit der Weitergaberegelung des § 9 VZG 83¹⁾ zu entscheiden. Nach dieser Vorschrift sollte das erhobene und gespeicherte Ausgangsmaterial aus der VZ 83 anderen Behörden für statistische, planerische und wissenschaftliche Zwecke übermittelt werden können.²⁾

Das BVerfG hat wegen dieser mannigfaltigen Verwendungszwecke Teile der Vorschrift³⁾ als dem Gebot der Normenklarheit widersprechend für verfassungswidrig erklärt.

Es hat dem Gesetzgeber folglich den Vorwurf gemacht, nicht genau zwischen den beiden oben aufgezeigten Fragenkomplexen unterschieden zu haben. Ob beides nebeneinander möglich sei bzw. der Gesetzgeber überhaupt zulässigerweise die Übermittlung für nicht statistische Zwecke regeln könnte, hat das BVerfG offen gelassen. Jedenfalls müsse der Bürger aus einer Vorschrift, die eine Weitergabe von Daten zu nicht aus-

1) v. 25.3.82 (BGBl. I, 369); ähnliche Regelungen finden sich auch in anderen Statistikgesetzen; s. (ohne den Anspruch auf Vollständigkeit) § 15II HochschulStatG idF v. 21.4.80 (BGBl. I, 453), § 12 Landwirtschaft-ZählungsG v. 5.5.78 (BGBl. I, 597), § 7 BherStatG v. 14.7.80 (BGBl. III 708-23), § 10 des G über Statistiken im produzierenden Gewerbe v. 30.5.80 (BGBl. I, 641), § 5 des 2. BauStatG v. 27.7.78 (BGBl. I, 1118), § 5 Straßenverkehrsunfall StatG v. 22.12.82 (BGBl. I, 2069); zu letzterem kritisch Leuze im 3. Tb der LfD B-W (LT-DrS 8/3450) S. 116, dieselbe in DVBl. 84, 1ff. (4)

2) Kritisch zu dieser Regelung schon Taeger in "Die Volkszählung" aaO S. 87ff.; Simitis DSWR 8/83 S. 191f.; s. auch Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 472ff. (475); Schneider BWVBl. 7/83 S. 225ff. (228)

3) § 9I-III VZG (Weitergaberegelung an Meldebehörden, oberste Landes- und Bundesbehörden und Gemeinden); § 9IV VZG (Weitergabe zu Forschungszwecken) wurde dagegen als verfassungsgemäß angesehen, aaO S. 69f.

schließlich statistischen Zwecken zulassen, erkennen können, daß dies möglich sei und wofür (konkreter Verwendungszweck) diese Daten gebraucht würden.¹⁾

II. Würdigung und Folgerungen für die weitere Arbeit

Die Entscheidung konnte sich im wesentlichen mit kurzen Ausführungen begnügen, da (für § 9I, 9II, 9III1 VZG) schon ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit angenommen wurde.

Die beiden oben aufgezeigten Fragestellungen²⁾ sind damit aber noch nicht zufriedenstellend geklärt. Hier besteht vielmehr weiterhin Anlaß, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Weitergabe - unter kritischer Hinzuziehung der Ansätze des BVerfG's - einer näheren Konkretisierung zuzuführen.

1) BVerfG aaO S. 62 ; diesem Gebot der Normenklarheit entsprach nach Ansicht des BVerfG's nur die Weitergaberegelung an die Gemeinden (§ 9III2 VZG: für eigene stat. Aufbereitung); hier fehlte aber eine organisatorische Regelung, die die Zweckbindung (auf stat. Zwecke) sicherstellte, so daß aus diesem Grunde eine Verletzung des Art. 2I iVm Art. 1 GG konstatiert wurde

2) S.o. S.133, Ziffer 2

III. Versuch einer Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Weitergabe

1) Gegenständliche Reichweite der grundrechtlichen Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechts im Hinblick auf die Weitergabe von Daten

a) Weitergabe von personenbezogenen Daten

Die Grundrechtsrelevanz der Weitergabe von personenbezogenen Daten an Dritte steht heute außer Streit.¹⁾ Jede Weitergabe von Informationen des einzelnen erhöht den Kreis derjenigen, die sich ein Bild über die Persönlichkeit des einzelnen machen können; daher schränkt auch jede Weitergabe zusätzlich das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen ein, die Dispositionsbefugnis erleidet eine weitere Einbuße.²⁾

b) Weitergabe von anonymisierten Daten durch die statistischen Ämter

Inwieweit dies auch für die Weitergabe von Daten durch die statistischen Ämter gesagt werden kann, hängt von der gewählten Form der Weitergabe ab.

1) S. Schmidt JZ 74, 242 (249); Benda in FS für Geiger S. 37; Wolter DVR 78, 309f.; Denninger ZRP 81, 231, 233f.; Steinböhrer DVBl. 81, 341 (347f.); Riegel "Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden" S. 19; Schmidt ZRP 79, 185ff.; Evers in "Ämter für Verfassungsschutz" S. 48f.; Kamlaß DÖV 70, 361 (363); Podlesch DVR 1 (1972/73) S. 158; Schwan VerwArchiv 66, S. 135; Gusy NVwZ 83, 325; Rohlf aaO S. 212; aus der Rspr. des BVerfG's insbesondere E 27, 344 (351f.); 34, 205 (207)

2) Gusy NVwZ 83, 325

Hier könnte sich eine andere Beurteilung ergeben, soweit die weitergegebenen Daten eine ausreichende Anonymität des einzelnen garantieren. Wie schon oben¹⁾ aufgeführt, ist der Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts nicht tangiert, wenn die zur Prüfung stehenden Informationen auf den einzelnen (auch mit Hilfe von Zusatzwissen oder anderer Verknüpfungstechniken) nicht mehr rückführbar sind.²⁾ Dies gilt in gleichem Maße für die Weitergabe von Daten.³⁾

Die Anonymisierung statistischen Datenmaterials bei der Weitergabe von Informationen wird in den aktuellen Statistikgesetzen⁴⁾ durch Weglassen von Namen bzw. Namen und Anschrift vollzogen.

Eine totale Anonymität ist damit aber nicht gewährleistet. Dies ist in der Literatur außer Streit.⁵⁾ Auch vom Gesetzgeber wird dies anerkannt, was zum einen in der Begründung des Regierungs-Entwurfs zum BStatG zum Ausdruck kommt,⁶⁾ aber auch in den Über-

1) S.o. S. 64, Ziffer a)

2) S. Hammerbacher DVBl. 78, 421ff. (422 mwN)

3) S. schon Bull im 1. Tb des BfD in "Zur Sache" 2/79 S. 59; eine einfachgesetzliche Konkretisierung dieses Gedankens findet sich auch in § 11V BStatG

4) Oben S.134 FN 1 wurde eine Anzahl von immer gleichlautenden Übermittlungsvorschriften aufgeführt

5) S. Simitis DSWR 8/83 S. 191; Brunnstein in "Die Volkszählung" S. 131ff.; s. schon Karhausen/Bartels in Anhörung 1974 S. 160; zustimmend jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (68)

6) S. BR-DrS 443/78 S. 38; dort wird auf die Fülle und Differenziertheit des anfallenden und schnell zu verarbeitenden Einzelmaterials verwiesen; ähnlich schon Karhausen/Bartels (FN 5) S. 160

mittlungsvorschriften der Statistikgesetze. Dies wäre überflüssig, wenn die zu übermittelnden Daten so anonymisiert wären, daß eine totale Anonymität gewährleistet wäre, da diese Daten dann gem. § 11V BStatG gar nicht mehr unter das Statistikgeheimnis fallen würden.

Ist eine totale Anonymität der Daten des einzelnen bei der Weitergabe statistischer Einzelangaben daher nicht garantiert, ist durch die Weitergabe dieser Daten der Schutzbereich des Selbstbestimmungsrechts erneut tangiert.¹⁾

aa) Weitergabe an Privatpersonen

Dies gilt zumindest uneingeschränkt, soweit die Weitergabe von Daten an Private erfolgt.²⁾

bb) Weitergabe an staatliche Stellen

Hier könnte der Eingriffscharakter verneint werden, wenn man die innerstaatliche Weitergabe von Daten als Vorgang innerhalb einer einheitlichen Staatsgewalt auffaßt. Man könnte argumentieren, daß die statistischen Ämter Teil der Verwaltung seien und insoweit berechtigt sein müßten, anderen Teilen der Verwaltung Daten zu übermitteln.³⁾

-
- 1) Dabei kann es für die Reichweite des Schutzbereichs keine Rolle spielen, zu welchem Zweck die Daten weitergegeben werden. Dies ist erst bei möglichen Schranken zu berücksichtigen (dazu unten S. 142, Ziffer 2)
- 2) S. auch Steinmüller im Gutachten zum BDSG aaO S. 119
- 3) So auch z.T. die Auffassung im Hauptverfahren zum VZG 1983 vor dem BVerfG; s. die Zusammenfassung bei Fromme in FAZ v. 12.10.83 S. 2

Ein Interesse, auf schon vorhandene Daten zurückzugreifen anstatt seine Informationen sammeln zu müssen, ist sicherlich vorhanden.¹⁾

Dies gilt zum einen für die Verwaltung, der schon das aus dem Rechtsstaatsprinzip fließende Übermaßverbot gebietet, den Bürger möglichst nur einmal zu befragen.²⁾ Aber auch der Bürger hat im Hinblick auf die Erhaltung seiner Privatheit ein entsprechendes Bedürfnis: Jedes weitere Sammeln von Daten, die schon bei einer anderen Behörde vorhanden sind, greift erneut in die Privatsphäre des einzelnen ein.³⁾

Trotz dieses Bedürfnisses kann das Argument von der Einheit der Staatsgewalt heute nicht mehr herangezogen werden. Eine solche Auslegung, die noch von einer starken Zentralgewalt ausgeht und keine vom Staat unabhängige hoheitliche Gewalt duldet,⁴⁾ ist heute unter der kompetenzbeschränkenden Sicht des GG nicht mehr haltbar und wird auch fast einhellig abgelehnt, da dies praktisch einen "rechtsfreien Innenraum der Staatsgewalt schaffen würde".⁵⁾

1) S. Rohlff aaO S. 211

2) S. dazu schon Schwan VerwArchiv 66, 138: "Einmalerefassung"; s. auch Ruckriegel ÖVD 11/79 S. 14; Auerhammer § 10, RN 6

3) S. Simitis DVR 2 (1973) S. 138 (163); Rohlff aaO S. 212 FN 89

4) S. zur historischen Entwicklung der "Einheit der Staatsgewalt" Bull DÖV 79, 689ff. (690)

5) S. Schmidt JZ 74, 241ff. (249); eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in der Ausgestaltung des besonderen Gewaltverhältnisses

Die Kompetenzordnung des GG mit ihren Organisations- und Zuständigkeitsdifferenzierungen soll nicht nur einem Machtmißbrauch vorgreifen,¹⁾ sie soll auch die Freiheit des einzelnen wahren helfen.²⁾ Denn das Gewaltenteilungsprinzip hat gerade im Interesse der Freiheitssicherung des einzelnen und damit eines besseren Grundrechtsschutzes den Gedanken von der Einheit des Staates modifiziert. Die gesamte Verwaltungstätigkeit steht zwar unter dem Leitgedanken der Förderung des Allgemeinwohls.³⁾ Doch die Staatsziele sind verschieden, stehen z.T. auch konträr zueinander.⁴⁾ Diesen verschiedenen öffentlichen Interessen entspricht eine gegeneinander abgegrenzte Trennung der Aufgabenbereiche, die der Gedanke der Einheit der Staatsgewalt zuwiderläuft.

Auch die Auslegung der Amtshilfenvorschriften⁵⁾ trägt diesem - von der Gewaltentrennung getragenen - Staatsverständnis Rechnung. Diese Normen begründen nur eine formelle Ermächtigung⁶⁾, zur rechtmäßigen Übermittlung der Daten bedarf es aber daneben noch einer materiellen Rechtsgrundlage.⁷⁾

-
- 1) Zuständigkeitsdifferenzierung bedeutet auch Informationsdifferenzierung, s. Gusy NVwZ 83, 325; was sich auch in einer Reihe von Geheimhaltungsvorschriften und Übermittlungsverboten zeigt; s. Schnapp NJW 80, 2165ff.
 - 2) S. BVerfGE 33, 125 (158)
 - 3) Dazu Düwel "Das Amtsgeheimnis" S. 95
 - 4) S. Düwel (FN 3) S. 95, der das Verhältnis zwischen Finanzverwaltung und Staatsanwaltschaft aufzeigt
 - 5) Zur geschichtlichen Entwicklung Bull DÖV 79, 691
 - 6) Rechtsgrundlage der angegangenen Behörde, Hilfe zu leisten, s. Schmidt JZ 74, 249
 - 7) S. auch BVerfGE 27, 344 (352); Eggloff DVR 78, 115ff.; Schmidt ZRP 79, 185ff.; Jensen DVR 77, 1ff.; Lorenz DÖV 75, 152; s. auch Düwel "Das Amtsgeheimnis" S. 95

Der Gedanke der Einheit der Staatsgewalt vermag daher an der Eingriffsqualität der Weitergabe von Daten nichts zu ändern.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten:

Die Weitergabe statistischer Einzelangaben stellt trotz der Anonymisierung einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen dar. Dies gilt sowohl für die Weitergabe an Privatpersonen wie auch an andere Stellen.

c) Kein Eingriff bei Einwilligung des Betroffenen

Ein Grundrechtseingriff könnte nur bei Einwilligung des Betroffenen in die Weitergabe seiner Daten verneint werden.¹⁾

Bei einer statistischen Befragung kann aber in der Abgabe der Informationen noch keine konkludente²⁾ Einwilligung des Betroffenen in die Weitergabe gesehen werden. Eine solche Annahme verbietet schon der bei statistischen Erhebungen bestehende Aussagezwang. Im übrigen bedürfte eine Einwilligung, um rechtsverbindlichen Charakter zu haben, schon bei der statistischen Erhebung einer genügenden Aufklärung darüber,

-
- 1) Zur Einwilligung als normatives (negatives) Tatbestandsmerkmal s. Schwabe "Probleme der Grundrechtsdogmatik" S. 98ff.; v. Münch GG vor Art. 1 RN 62
- 2) Sofern man überhaupt eine stillschweigende Einwilligung anerkennen will und nicht besser eine ausdrückliche Erklärung des befragten Bürgers verlangt (s. dazu Coing, Weinheimer Tagung, S. 30 (39f.))

an wen und in welcher Form welche seiner Daten weitergegeben werden. Eine Einwilligung kann nicht pauschal für alle zukünftigen Eingriffe in die Privatsphäre ausgesprochen werden, sondern immer nur für einen konkreten Eingriff zu einem vorher bekannten Zweck.¹⁾

Der einzelne hat seine Daten bei einer statistischen Erhebung einer bestimmten Behörde (nämlich den für die Statistik zuständigen Stat. Ämtern) anvertraut, die Möglichkeiten der Kenntnisnahme sollte auf diesen Personenkreis beschränkt bleiben,²⁾ eine Weitergabe an andere Stellen war für den einzelnen nicht vorhersehbar. Die Weitergabe dieser Daten kann daher allein durch die Abgabe der Daten nicht als von einem generellen Einverständnis gedeckt angesehen werden.

2) Schranken des grundsätzlichen Weitergabeverbots

Wie schon oben³⁾ aufgeführt, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos. Der Schutz des einzelnen steht unter dem Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung.

-
- 1) S. dazu auch Rohlf aaO S. 222; auch das BVerfG ist bei der Annahme eines Einverständnisses sehr zurückhaltend; s. BVerfGE 35, 35 (40): "Der Schutz entfiele nicht dadurch, daß der Betroffene von der Kontrolle seiner Briefe weiß und trotzdem schreibt", kritisch zur Anwendbarkeit der Figur des Einverständnisses für die Verarbeitung persönlicher Daten auch Meister "Datenschutz im Zivilrecht" S. 135
 - 2) S. auch BVerfGE 27, 344 (352): "Offenlegung von privaten Dingen ist Adressatenkreis und verfolgten Zweck inhaltlich begrenzt; s. auch Gusy VerwArchiv 83, 106: "Daten sind damit instanz- und verfahrensgelungen"
 - 3) S.o. S. 79, Ziffer c)

Daher ist die Weitergabe von Daten grds. zulässig, soweit eine solche Weitergabe gesetzlich angeordnet ist.¹⁾ Eine gesetzliche Ausgestaltung der Weitergabe von anonymisierten (durch Weglassen von Name und Anschrift)²⁾ Daten findet sich in den meisten aktuellen Statistikgesetzen.³⁾

Welchen Schranken diese Gesetze wiederum unterliegen, soll im folgenden untersucht werden. Dabei wird auch bei der Weitergabe der Daten nicht allein auf die Art der Informationen abzustellen haben, sondern auch auf den Zweck, der mit der Weitergabe verfolgt wird.⁴⁾ Erst das Wissen um den Verwendungszusammenhang der weiterzugebenden Daten läßt eine am speziellen Konflikt orientierte Konkretisierung des Schutzzumfangs zu.⁵⁾ Daher wird genau danach zu differenzieren sein, für welchen Zweck die Daten weitergegeben werden.

1) S. auch BVerfGE 27, 1 (7f.), hier lag allerdings auch eine gesetzliche Ausgestaltung vor; s. jetzt auch BVerfG EuGRZ 83, 590; inwieweit eine Weitergabe ohne gesetzliche Ermächtigung rechtmäßig ist, brauchte vom BVerfG bisher nicht entschieden werden. So wurde in E 27, 344ff. die Weitergabe schon aus anderen Gründen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) für unzulässig erklärt.

2) Zur Anonymität dieser Daten s.o. S.137, Ziffer b)

3) S. dazu die Beispiele oben S.134 FN 1

4) S. dazu schon Simitis DVR 73, 138ff., 151 FN 43; in diesem Sinn jetzt auch BVerfGE 65, 1ff (46)

5) S. Simitis (FN 4) S. 154

3) Schranken - Schranken

- a) Ausgestaltung eines Gesetzes, das die Weitergabe von Daten zur eigenen statistischen Aufbereitung erlaubt¹⁾

In einem solchen Fall dient die Weitergabe dem gleichen Zweck, zu welchem die Sammlung der Informationen durch die statistischen Ämter erfolgte.²⁾

Das BVerfG im Volkszählungs-Urteil hat die Weiterleitung solcher zweckgebundenen Angaben durch Gesetz für zulässig erachtet, soweit "das Statistikgeheimnis und das Gebot der frühzeitigen Anonymisierung durch Organisation und Verfahren ebenso sichergestellt sind wie bei den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder".³⁾

Diese Überlegungen schließen sich an die Ausführungen im Mikrozensus-Urteil⁴⁾ an, verlangen aber zusätzlich noch organisatorische Vorkehrungen.⁵⁾

Die allgemein gehaltenen Anforderungen des BVerfG's miteinbeziehend, soll im folgenden eine Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderungen versucht werden.

-
- 1) Ob der Grundsatz der Normenklarheit hier eine ausdrückliche Bezeichnung des Verwendungszweckes (für stat. Zwecke) erfordert, erscheint fraglich (darauf könnten die Ausführungen in BVerfGE 65, 1ff. (64ff.) hindeuten). Die Wiederholung des Zwecks der Erhebung könnte als unnötiger Formalismus angesehen werden. Doch sollte darauf nicht verzichtet werden. Dies sichert dem einzelnen eine bessere Kontrollmöglichkeit und Transparenz der Vorgänge (dies bestätigt auch § 11III BStatG; s. auch die Begründung des Reg.-Entw. zum BStatG v. 14.3.80 BR-DrS 443/78 S. 41)
- 2) S. Gusy VerwArchiv 83, 107: die Daten bleiben nicht instanz-, aber verfahrensgebunden
- 3) S. BVerfGE 65, 1ff. (51)
- 4) BVerfGE 27, 1ff.; dazu oben S. 41, Ziffer bb)
- 5) Dazu für den Zeitpunkt der Erhebung schon oben S. 94 Ziffer 4)

Den Ansatzpunkt für eine Schranke-Schranke einer gesetzlichen Weitergaberegulierung muß auch hier das Übermaßverbot bilden. Dabei sind die Belange des einzelnen im Hinblick auf sein Selbstbestimmungsrecht abzuwägen mit den bei der Weitergabe seiner Daten verfolgten öffentlichen Interessen.¹⁾

Wenn bei der verfassungsrechtlichen Bewertung auch nicht isoliert auf die weiterzugebenden Daten abzustellen ist,²⁾ kann die Art der Daten trotzdem nicht gänzlich unbeachtet bleiben. Aus dem Übermaßverbot folgt, daß die Individualinteressen des einzelnen nicht mehr als erforderlich beeinträchtigt werden sollen.³⁾ Die Gemeinschaftsinteressen, denen die Weitergabe dienen soll, muß dabei umso höher sein, je empfindlicher der einzelne in seinem geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt wird.⁴⁾ Für eine Ausbalancierung dieses Spannungsverhältnisses zwischen Einzel- und Gemeinschaftsinteressen im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bedarf es daher auch einer genauen Differenzierung der Daten, die weitergegeben werden sollen. Es ist daher in zwei Schritten zu prüfen:

(1) Woher stammen die Daten?⁵⁾

Hier sind die Belange des befragten Bürgers herauszuarbeiten.

1) S. dazu allgemein schon BVerfGE 27, 344 (352); 34, 205 (208f.)

2) S.o. S. 143, Ziffer 2)

3) S. BVerfGE 19, 342 (349): "Beschränkung des Bürgers gegenüber dem Staat nur insoweit, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist"

4) S. BVerfGE 30, 292 (316f.); 36, 47 (59); 39, 210 (234); 40, 196 (227); Gusy VerwArchiv 83, 108; Schnapp JuS 83, 852

5) Dazu unten S. 146, Ziffer aa)

(2) Wohin gelangen diese Daten?¹⁾

Dies dient der Feststellung der Belange der potentiellen Datenbenützer, die gegenüber den Individualinteressen in eine "harmonische Balance"²⁾ zu bringen sind.

aa) Woher kommen die Daten?

(a) Daten aus dem unantastbaren Bereich

Solche Informationen hätten schon gar nicht ermittelt werden dürfen.³⁾ Was rechtswidrig erhoben wird, kann nicht rechtmäßig weitergegeben werden,⁴⁾ auch überwiegende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in den Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht rechtfertigen.⁵⁾

1) Dazu unten S. 148, Ziffer bb)

2) S. Schnapp JuS 83, 852

3) S.o. S. 71, Ziffer a)

4) S. Gusy VerwArchiv 83, 106; Knauth JuS 79, 341; Vogel NJW 79, 2524; s. auch BVerfGE 44, 353 (383): Beweisverwertungsverbot

5) S. BVerfGE 34, 238 (245). Daten aus diesem Bereich, der naturgemäß sehr klein ist (s. schon oben S. 36 Ziffer (a)), werden aber bei Befragungen, die statistischen Zielen dienen, wohl kaum vorkommen, so daß dieser Frage hier nur akademische Bedeutung zukommt; s. auch oben S. 71, Ziffer bb)

(b) Daten aus der kommunikativen Sphäre

Diese Daten bilden den Hauptbestandteil statistischer Befragungen. Für die Weitergabe dieser Daten müssen die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen gestellt werden, die auch für die Ermittlung herausgearbeitet wurden.¹⁾ Die Belange des einzelnen bei der Ermittlung haben das gleiche Gewicht bei der Weitergabe seiner Daten.²⁾ Es ist also zu prüfen, ob die weitergegebenen Daten des einzelnen dem begrenzten³⁾ oder dem weiten⁴⁾ Öffentlichkeitsbereich angehören:

(a) Daten aus dem begrenzten Öffentlichkeitsbereich

Wegen der Nähe dieser Daten zum unantastbaren Bereich der Persönlichkeit⁵⁾ müssen hier die Belange der anfordernden Stelle besonders schwer wiegen gegenüber den schutzwürdigen Interessen des einzelnen.

(b) Daten aus dem weiten Öffentlichkeitsbereich

Hier müssen für die Weitergabe der Daten nur vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sprechen.⁴⁾

1) S.O. S. 86 , Ziffer (b)

2) S. auch Gusy VerwArchiv 83, 107

3) S.O. S. 88, Ziffer (bb)

4) S.O. S. 86, Ziffer (aa)

5) S. dazu Gusy VerwArchiv 83, 108; Rohlf aaO S. 231: enger Bezug zum forum internum

bb) An wen werden diese Daten weitergegeben?

Die speziell auf die jeweilige Information abgestimmten Belange des einzelnen sind nun mit den Interessen der anfordernden Stelle abzuwägen. Dafür bedarf es einer genauen Aufschlüsselung derjenigen Stellen, denen statistische Einzelangaben weitergegeben werden können.

(a) Übermittlung an Bundes/Landesoberbehörden¹⁾

(aa) Datenzugang: Einschränkungen beim weiterzuleitenden Datenumfang

Zuerst ist zu fragen, welche Daten die anfordernde Stelle überhaupt zur Erledigung ihrer Arbeit benötigt. Das Interesse dieser Behörden an einer statistischen Aufbereitung dieser Daten hängt in der Regel mit der speziellen Zweckrichtung des jeweiligen Statistikgesetzes und dem daraus resultierenden Datenmaterial zusammen. Allgemein ist das Interesse dieser Behörden aber (mittelbar) auf planerische Ziele begrenzt.²⁾ Speziell für diese Belange ist zu prüfen, welche Informationen im Hinblick auf den Datenbedarf der anfordernden Stelle erforderlich sind. Die Individualinteressen des einzelnen sollen nicht mehr als erforderlich eingeschränkt werden.

1) Diese Möglichkeit sehen die meisten Statistikgesetze vor, wenn auch keines die Verwendung ausdrücklich auf stat. Aufbereitungen beschränkt (dazu oben S. 144 FN 1), s. § 9II VZG 1983, § 12I LandwirtschaftszählungsG 79, § 5I WohnungsstichprobenG 78, § 15II HochschulStatG, § 13 des Gesetzes für Statistik der Seeschifffahrt, § 13 des Gesetzes über Statistik der Binnenschifffahrt, § 5 StraßenverkehrsunfallStatG

2) S. nur die Begründung zum VZG 1970 (BT-DrS V/3616 S. 7: ein Bedürfnis im Hinblick auf die Aufstellung v. Raumordnungsplänen und Raumordnungsverfahren

Daher dürfen einer Behörde die Daten nur weitergegeben werden, wenn es dieser ohne Kenntnis der Daten unmöglich ist, ihren Aufgaben nachzukommen.¹⁾

Diese sich aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit ergebene restriktive Auslegung hat zur Folge, daß auch der (mittelbare) Zweck einer planerischen Aufgabe nicht global die Weitergabe aller im Wege der Statistik erhobenen Daten für eine statistische Aufbereitung rechtfertigt.²⁾

Auch wäre hier konkret zu prüfen, inwieweit eine statistische Aufbereitung nicht auch durch die Statistischen Ämter selbst mit dem gleichen Erfolg bewerkstelligt werden könnte.³⁾ In diesem Fall wäre dieser Weg als der für den einzelnen mildere vorzuziehen.

Auch der Grad der Anonymität der Daten bemißt sich am Grundsatz der Erforderlichkeit.

Der Zwang, aus methodischen Gründen⁴⁾ personenbezogene Daten bei einer statistischen Erhebung sammeln zu müssen, ist im Stadium der statistischen Auswertung nicht mehr vorhanden. Für Verknüpfungsmöglichkeiten ist die Bestimmbarkeit des einzelnen methodisch

1) Ähnlich zu § 10 BDSG Dammann in Simitis BDSG § 10 RN 7, verweisend auf Haenschke in Sten. Berichte des BT, 258. Sitzung v. 10.11.76 S. 18555c: unverzichtbar

2) S. auch Schwan VerwArchiv 66 (75) S. 142; zu Recht daher auch die Regelung des § 9III VZG unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit

3) So gibt es in Berlin seit 1974 überhaupt keine Übermittlung mehr, weil solche Sonderauswertungen vom stat. Landesamt im Rahmen des stat. Informationssystems durchgeführt werden, s. Appel in "Informationen zur Volkszählung" S. 9

4) Für Kontrolle und Nachfragen, s. Dammann in Simitis (u.a.) BDSG § 9 RN 4

nicht mehr erforderlich. Es reicht, daß mehrere Daten derselben Bezugsperson als zusammengehörig erkennbar sind.¹⁾ Daher sollte bei einer gesetzlichen Weitergaberegulung für statistische Aufbereitungen auf jeden Fall die Übermittlung von Name und Anschrift zwingend ausgeschlossen werden,²⁾ der Tatbestand außerdem offen gehalten werden durch das Wort "mindestens".

Eine (faktische) Anonymität der Daten schon zum Zeitpunkt der Übermittlung wird sich dadurch aber nicht erreichen lassen, will man nicht den Zweck der Übermittlung (eigene statistische Aufbereitung) vereiteln.

Zum Schutz des einzelnen im Hinblick auf sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist daher zusätzlich zu verlangen, daß statistische Einzeldaten nur an die Stellen weitergegeben werden dürfen, bei denen (schon im Zeitpunkt der Übermittlung) durch organisatorische Vorkehrungen die Gewähr gegeben ist, daß bei der Verarbeitung der Daten die statistische Zweckbindung eingehalten und dem Anonymitätsinteresse des einzelnen Rechnung getragen wird.³⁾

1) S. Dammann (in Simitis u. a. BDSG) § 2 RN 23

2) So die meisten Statistikgesetze, s. § 12I LandwirtschaftszählungsG, § 13I WohnungsstichprobenG, § 5 UnfallStatG, § 15II HochschulStatG, zu eng § 9II VolkszählungsG 1983

3) S. auch BVerfGE 65, 1ff. (48) das hier vor allem wirksame Abschottungsregelungen fordert

(bb) Organisatorische Vorkehrungen zum Schutz des Selbstbestimmungsrechts bei der verarbeitenden Stelle

(α) Gebot schnellstmöglicher Anonymisierung

Schwierigkeiten bereitet hier die Festlegung auf einen konkreten Zeitpunkt. Die Beschränkung der Benutzung auf die einmalige Verwendung mit einem anschließenden Zwang zur Löschung aller personenbezogenen, zur Identifikation des einzelnen geeigneten, Daten böte zwar neben dem Vorteil einer klaren Zeitgrenze auch die Möglichkeit, den Verwendungszweck konkret zu bestimmen.¹⁾

Die Nachteile liegen aber klar auf der Hand: Zum einen ist es mit den Aufgaben der Statistik nicht zu vereinbaren, den Verwendungszweck vorab festzulegen,²⁾ zum anderen wäre eine solche Forderung auch mit hohem Verwaltungs- und Kostenaufwand der anfordernden Stelle verbunden, da für jede Auswertung das Datenmaterial neu anzufordern wäre.

- (β) Besser erscheint es daher, durch organisatorische Vorkehrungen sicherzustellen, daß die personenbezogenen Daten bis zur endgültigen Verarbeitung nicht weitergegeben werden dürfen.

1) Ein solcher Verwendungszweck würde auch den Informationsbedarf der jeweiligen Empfängerstelle leichter feststellen lassen und schon beim Umfang des zu übermittelnden Materials bessere Möglichkeiten der Anonymisierung eröffnen; s. dazu Dammann in Simitis (u.a.) BDSG § 2 RN 51

2) S.o. S.112f, Ziffer 2)

Hier bedarf es also eines zweifachen Schutzes:

- αα) Zum einen eine Regelung, die genau festschreibt, welche Stelle mit der statistischen Aufbereitung befaßt ist. Deren Zuständigkeitsbereich muß klar abgegrenzt sein, was eine exakte Aufgabendefinition voraussetzt.¹⁾ Der Aufgabenbereich dieser Behörde darf keine (auch nicht mittelbare) Berührung zu Aufgaben des Verwaltungsvollzugs aufweisen. Es muß sichergestellt werden, daß die Behörde die übermittelten Daten wirklich nur zur statistischen Aufbereitung erhält.²⁾

Ferner muß dafür Sorge getragen werden, daß die Daten vor der Verarbeitung die Behörde nicht verlassen. Hier sollte neben der schon erfolgten Übernahme des Statistikgeheimnisses auf solche Stellen³⁾ auch eine Regelung jede Weitergabe der Daten vor der Verarbeitung zwingend ausschließen.

- ββ) Die zweite Schutzrichtung muß sich mit der Bekanntgabe der ausgearbeiteten Statistiken befassen.⁴⁾ Hier ist darauf zu achten, daß die Identifizierung des einzelnen ausgeschlossen ist. Die Kenntnis personenbezogener Daten wird für die Planung nicht benötigt. Nach

1) Zu den Gefahren eines unbestimmten Aufgabengebietes auf dem Bereich des Meldewesens s. auch Simitis in FS für Mallmann aaO S. 259ff. (269)

2) So im Ansatz jetzt auch das BVerfGE 65, 1ff. (68f.) zur kommunalen Statistik (dazu unten S.154, Ziffer (b); s. hierzu auch Stollreither im 2. Tb des LfD Bayern (LT-DrS 9/6644 S. 21, ders. im 4. Tb (LT-DrS 9/11712) S. 40

3) S. § 11IV BStatG

4) Statistik ist kein Selbstzweck, sie dient (mittelbar) immer Verwaltungsaufgaben; s.o. S. 133 FN 1

Sinn und Zweck einer Planung dient diese nur der Lenkung gesellschaftlicher Entwicklungen, was wiederum die Kenntnis gesellschaftlicher Prozesse voraussetzt. Gesellschaftliche Prozesse erfährt man aber nicht durch Individualinformationen, sondern durch die Zusammenfassung gleichartiger Sachverhalte.¹⁾

Da die statistische Aufbereitung durch die obersten Bundes- und Landesbehörden nur der Erfüllung ihrer Aufgaben dient, ist der Empfängerkreis bestimmbar. Insoweit haben hier nicht die strengen Anforderungen der Veröffentlichung zu gelten.²⁾ Es kann vielmehr die "Aufwandsgrenze"³⁾ als angemessener Maßstab herangezogen werden: die Daten sind (faktisch) anonym, wenn die Identifizierung des einzelnen durch den Empfänger mit mehr Aufwand verbunden wäre, als der dadurch entstandene Nutzen für den Empfänger.

Die Begrenzung des Benutzerkreises und der damit verbundene beschränkte Informationsbedarf der Planungsstellen erleichtert dabei die Anonymisierung der Daten durch möglichen Verzicht auf Variablen und durch zusätzliche Aggregationen,⁴⁾ da die Aufgaben der Raumordnung und Raumplanung eine globale Betrachtung erlauben und kleinräumig selektierte Daten (die eher die Gefahr einer De-Anonymisierung beinhalten) zur Aufgabenerfüllung nicht benötigt werden.

-
- 1) S. auch Bartels in Anhörung 74 aaO S. 161; Simitis DSWR 8/83 S. 191; auch Schwan VerwArchiv 66 (1975) S. 142
- 2) S.o. S. 128, Ziffer cc)
- 3) S.o. S. 128, FN 2; dazu Dammann in Simitis BDSG § 2 RN 36
- 4) S. Dammann in Simitis (u.a.) BDSG § 2 RN 51; s. auch Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/11712 S. 40

(b) Übermittlung an Gemeinden (zu eigenen statistischen Aufbereitung)

(aa) Datenzugang: Einschränkungen bezüglich Datenumfang

Auch hier ist konkret zu prüfen, welche Daten die Gemeinden für die kommunale Statistik benötigen.

(d) Belange der Gemeinden

Eine kommunale Statistik wird von den Gemeinden¹⁾ z.T. schon seit mehr als 100 Jahren betrieben.²⁾ Sie dient als Entscheidungshilfe für die umfassenden Planungsaufgaben der Gemeinden,³⁾ die die Kommunen im Hinblick auf die Daseinsvorsorge für ihre Einwohner obliegen. Neben der gemeindlichen Pflicht, öffentliche Einrichtungen zu schaffen⁴⁾, fällt dabei insbesondere die Aufstellung von Bauleitplänen⁵⁾ ins Gewicht. Planung erfordert die Kenntnis von exakten Informationen. Nur wenn die Gemeinde rechtzeitig und vollkommen über strukturelle Veränderungen, entstandene Bedürfnisse und schädliche Entwicklungen im Gemeindegebiet informiert ist, kann sie dort entsprechend planen.⁶⁾

1) Insb. in den größeren Kommunen, s. Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/11712 S. 41

2) S. Trutzel in "Der Städtetag 8/83 S. 548ff. (551)

3) Sie ist daher eine Angelegenheit der "örtlichen Gemeinschaft" iSd Art. 28II GG, s. Kerkau ÖVD 6/81 S. 3; s. dazu allgemein Maunz in MDH Art. 28 GG RN 61ff.

4) S. § 10 GemO BW

5) § 1III BBauG

6) S. Trutzel (FN 2) S. 551

Die kommunale Planung erfordert dafür kleinräumig selektierte Daten.

Will die Gemeinde z.B. die Bedürfnisse für den Bau eines kommunalen Kindergartens erkunden, erfordert dies Daten, die problemorientiert auf die örtlichen und sachlichen Verhältnisse der Gemeinde eingehen. Umso größer die Möglichkeit einer kleinräumigen Zuordnung der Daten ist, umso besser lassen sich Bedürfnisse für den konkreten Fall etwaigen Planungsmodellen zugrundelegen.¹⁾

Die Kommunen haben daher in der Regel ein eigenes Amt innerhalb der Gemeinde damit betraut, den Informationsbedarf durch eigene statistische Auswertungen zu decken. Diese Ämter beziehen ihre Daten z.T. aus freiwilligen Erhebungen,²⁾ z.T. durch Übermittlung aus Verwaltungsvollzugsdaten,³⁾ zum großen Teil aber auch aus allgemeinen statistischen Erhebungen.⁴⁾

(β) Schranken aus dem Grds. der Erforderlichkeit

αα) Übermittlung überhaupt erforderlich?

Hier wäre als erstes zu fragen, ob den Belangen der Gemeinden nicht auch dadurch genügt werden könnte,

1) S. dazu ausführlich Trutzel, Der Städtetag 1983, 551

2) Zur Datenqualität solcher Erhebungen und Möglichkeiten der Verbesserung, s. Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/11712 S. 40f.

3) Z.B. automatisiertes Einwohner- und KFZ-Zulassungswesen; s. 3. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/8726 S. 22. Die Übermittlung richtet sich hier nach § 10 I 1 BDSG bzw. den entsprechenden Landesregelungen; zur Datenschutzproblematik dieser Daten, s. 2. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/6644 S. 20; s. auch Leuze zum § 10 I 1 LDSG BW in DVBl. 82, 994

4) Diese Zugriffsmöglichkeit auf stat. Daten aus der Volkszählung 83 sollte auch durch die Regelung des § 9 III 2 VZG sichergestellt werden. Sie beruht auf einer Forderung der Kommunalen Spitzenverbände, die damit den Städten für eine eigene stat. Auswertung zur Verfügung stehen" (BT-DrS 9/451 S. 13 Ziff. 2)

daß die statistische Auswertung durch die statistischen Landesämter selbst durchgeführt würde.¹⁾ Mit jeder weiteren Übermittlung ist das Selbstbestimmungsrecht erneut tangiert. Ein milderer Mittel wäre die Auswertung durch die Statistischen Ämter selbst, soweit diese zu gleichen Ergebnissen führen würden.²⁾

- Zwei Argumente, die gegen die Statistischen Landesämter vorgebracht wurden, können nicht überzeugen:

(a) die ausgelastete Arbeitskapazität der Statistischen Landesämter, welche eine Sonderauswertung kaum noch zuließen,³⁾

(b) die fehlende Ortskenntnis der Statistischen Landesämter, die es diesen verwehre, die örtlichen Besonderheiten herauszuarbeiten.⁴⁾ Die fehlende Kenntnis des statistischen Landesamtes über den Informationsbedarf der Gemeinde kann für sich kein Hinderungsgrund sein. Dieser müßte von den Gemeinden auch dargelegt werden, um die Erforderlichkeit des zu übermittelnden Datenmaterials zu begründen.

- Entscheidend gegen die Aufbereitung durch die statistischen Landesämter spricht vielmehr folgendes:
Eine statistische Aufbereitung, die ein den kommu-

1) Dazu schon oben S.149, Ziffer (aa)

2) Diese Frage wurde auch vom BVerfG bei der Vorbereitung zur mündl. Verhandlung zum VZG 83 den Verfahrensbeteiligten gestellt

3) Zweifelnd dazu selbst Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 476

4) So Wimmer aaO, s. auch Trutzel in "Der Städtetag" 8/83 S. 551

nalen Bedürfnissen entsprechendes Ergebnis hervorbringen soll, muß neben Daten aus einer bundes- (oder landes-)weiten Erhebung auch kommunalspezifische Informationen miteinarbeiten. Diese müßten den statistischen Landesämtern erst zur Aufbereitung von den Gemeinden übermittelt werden. Hier würde gerade der Schutz des einzelnen in sein Gegenteil verkehrt. Statt einer dezentral gespeicherten Datensammlung (bei den einzelnen Gemeinden) würde hier nur einer zentralen Erfassung Vorschub geleistet, was für den einzelnen eher Nach- als Vorteil wäre.

ßß) Die Übermittlung welcher Daten ist erforderlich?

Scheitert damit grds. eine eigene statistische Aufbereitung durch die Kommunen nicht am Grundsatz der Erforderlichkeit,¹⁾ ist weiter zu prüfen, welche Daten im konkreten Fall zur statistischen Auswertung übermittelt werden dürfen. Darunter können nur solche Daten fallen, die zu Erreichung des mit der statistischen Auswertung beabsichtigten Zwecks unerlässlich sind.²⁾ Daß der (mittelbare) Zweck einer planerischen Aufgabe nicht die Übermittlung aller Daten rechtfertigt, wurde schon oben³⁾ ausgeführt.

1) So im Ergebnis auch Trutzel in "Der Städtetag" 8/83 S. 554, Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 476; das BVerfG geht auf diese Fragen im Volkszählungs-Urteil (E 65, 1ff.) nicht ein.

2) S. dazu auch Taeger in "Die Volkszählung" S. 68ff. (90)

3) Oben S. 149, Ziffer (aa)

Nach dem gleichen Maßstab bemißt sich auch die Unzulässigkeit der Übermittlung von Name und Anschrift.¹⁾ Wimmer²⁾ sieht dagegen keine Notwendigkeit in der Beschränkung des Datenumfangs mit folgenden Argumenten: Die Gemeinde als Zähldienststelle (bei einer stat. Erhebung) nähme schon bei der Zählung Kenntnis von allen Daten. Diese Daten gebe es dann zur Ausarbeitung der Erhebung an das statistische Landesamt weiter. Würden der Gemeinde später die (ihr schon bekannten) Einzelangaben wieder zur Verfügung gestellt, seien Belange des einzelnen dadurch nicht betroffen.

Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Die bei der Erhebung zwangsläufig sich ergebende Kenntnisnahme der Daten, die in diesem Stadium der Erhebung auch nur fragmentarischer Natur ist, kann nicht mit der Kenntnis und den Möglichkeiten gleichgesetzt werden, die sich aus der Speicherung, Verarbeitung und Verknüpfung mit anderen Daten ergeben. Dies ist ein völlig anderer Sachverhalt mit neuen Gefahren für den einzelnen, so daß hier nicht bloß durch die Zurückgabe der Daten der alte "status quo" wiederhergestellt wird.

Ganz abwegig ist es auch zu argumentieren, die Übermittlung dieser Daten sei erlaubt, weil schon im BStatG die Möglichkeit der eigenen statistischen Auswertung eingeräumt sei.³⁾

1) Insofern zu weit die Regelung des § 9III2 VZG 83, nach der die Daten mit Anschrift, nach dem Gesetzeswortlaut sogar mit Namen (dazu kritisch Bull im Merkblatt "Datenschutz bei der VZ"; s. auch "Berliner Statistik" Sonderdruck S. 9) übermittelt werden können; zur gesetzlichen Entstehungsgeschichte dieser Regelung Taeger in "Die Volkszählung" S. 68ff. (79f.); s. auch Hansen ebenda S. 53

2) In "Der Städtetag" 7/83 S. 475, sich berufend auf ein Gutachten des Rechtsausschusses der stat. Landesämter v. 4.5.64

3) So Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 475

Abgesehen davon, daß hier nicht sauber getrennt wird zwischen der Zulässigkeit der Weitergabe und der der statistischen Auswertung, ist schon der Ansatz falsch: Es gibt bislang keine Ermächtigung der Gemeinden zur statistischen Auswertung.

- Das BStatG regelt grundsätzlich nur die Erhebung von Bundesstatistiken. Die Erhebung für kommunalstatistische Zwecke könnte zwar zulässigerweise angeordnet werden,¹⁾ dies müßte aber durch eine spezielle Befugnisnorm klargestellt werden.
- Eine entsprechende Befugnisnorm findet sich auch nicht in den Einzelstatistikgesetzen.

Die Regelung der Miterhebung durch die Gemeinden²⁾ beinhaltet als solche noch keine Befugnis zur Datenverarbeitung.³⁾

§ 9 III 2 VZG 83 regelt nur die Weitergabe der Daten, ermächtigt aber nicht zur Verarbeitung.⁴⁾

Es bleibt daher festzustellen, daß auch gegenüber den Gemeinden bei der Übermittlung eine konkrete Erforder-

1) S. dazu oben Teil B Ziffer § 3

2) z.B. § 7 I VZG 1983

3) So auch Kerkau ÖVD 6/81 S. 4

4) So richtig Kerkau ÖVD 6/81 S. 5. Der Bund hätte allerdings die Gesetzgebungskompetenz, die eigene statistische Auswertung durch die Gemeinden durch eine Befugnisnorm zu regeln, da Art. 73 Nr. 11 GG auch das Stadium der statistischen Auswertung umfaßt, soweit es sich um Daten aus einer Bundesstatistik handelt (zum Umfang des Begriffs "Statistik" s. Maunz in MDH Art. 73 RN 138 Ziff. 2a, Teil B) und der Bund die Gemeinden zu Eingriffen ermächtigen kann, soweit er eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz hat

keitsprüfung¹⁾ stattzufinden hat, ob die Übermittlung personenbezogener Daten der statistischen Stelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben dienlich ist. Zum Schutz des einzelnen sollte hier eine Kontrollmöglichkeit durch eine dritte unabhängige Stelle²⁾ geschaffen werden.³⁾ Aber letztlich wird sich auch hier eine Übermittlung (faktisch) anonymer Daten nicht realisieren lassen, will man die Aufgaben eines kommunalstatistischen Amtes in Form von eigenen Auswertungen nicht verteilen.

Dabei darf nicht verkannt werden, daß die Gefahren für den einzelnen im kommunalen Bereich ungleich größer sind als bei der Weitergabe der Daten an oberste Bundes- und Landesbehörden. Entsprechend dem kommunalen Informationsbedarf werden die Daten an die Gemeinden kleinräumig selektiert übermittelt, was die Deanonymisierung stark erleichtert.⁴⁾

-
- 1) Bezüglich des zu bewältigenden (mittelbaren) Problem-bereichs (z.B. Straßenbau). Die Spezifizierung des konkreten Planungsprojektes (z.B. Wohnstraße X) wäre zu eng und würde dem Zweck einer Statistik widersprechen
 - 2) Z.B. der behördliche Datenschutzbeauftragte, s. Stollreither im 3. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/8726 S. 22
 - 3) So auch die Forderung von Taeger in "Die Volkszählung" S. 96; s. auch BVerfGE 65, 1ff. (46) das der Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter eine erhebliche Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beimißt
 - 4) S. dazu Karhausen/Bartels in Anhörung 74 S. 158; eine Deanonymisierung wird vor allem dann begünstigt, wenn die Gemeinde selbst als Zähldienststelle an der Erhebung beteiligt war (wie bei den Volkszählungen). Hier fällt es nicht schwer, mittels der Zählerliste den Regionalschlüssel zu dechiffrieren; s. zum VZG 83 Taeger in "Die Volkszählung" S. 91; Brunnstein in ebenda S. 131f.; Simitis DSWR 8/83 S. 192; s. auch Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 475

Umsomehr erfordert hier der Schutz des einzelnen im Hinblick auf sein informationelles Selbstbestimmungsrecht, daß bei der Übermittlung von statistischen Einzeldaten an Gemeinden zur eigenen statistischen Aufbereitung durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt ist, daß die personenbezogenen Daten bis zur endgültigen Verarbeitung nicht für den Verwaltungsvollzug verwendet werden, vielmehr ausschließlich statistisch genutzt werden.¹⁾

(bb) Organisatorische Maßnahmen zum Schutz des Selbstbestimmungsrechts beim kommunalstatistischen Amt

- 4) Eine Sicherung in dieser Richtung sah der Gesetzesentwurf zum VZG 1983²⁾ vor, der die Übermittlung an die Gemeinden nur dann für zulässig erklärte, "wenn durch Satzung Voraussetzungen geschaffen (wären), die eine ausschließliche statistische Nutzung der Daten sicherstellen".³⁾ Von diesem Erfordernis wurde später Abstand genommen,⁴⁾ da die statistische Zweckbindung schon durch die gesetzliche Fassung ("für statistische Aufbereitung") des § 9III2 VZG gesichert sei.

1) S. zu § 9III2 VZG 83 auch BVerfGE 65, 1ff. (68f.)

2) BT-DrS 9/451

3) S. auch Begründung des Reg.-Entw. 9/451 S. 11 sowie Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses des BT (DrS 9/1068 v. 24.11.81)

4) BR-DrS 558/81 S. 4

Dem wurde aber vom BVerfG¹⁾ zu Recht nicht gefolgt. Was im kommunalen Bereich als "statistische Nutzung" angesehen wird, liegt bisher nicht eindeutig fest.²⁾ Aus diesem Grund laufen auch Regelungen wie § 9V VZG 83 leer, nach der ein Empfänger die Daten nur zu dem Zweck verwenden darf, zu dem sie übermittelt wurden.³⁾

Eine statistische Zweckbindung kann nur erreicht werden, wenn eine konkrete Aufgabendefinition des kommunalstatistischen Amtes vorliegt.⁴⁾ Das Herausarbeiten einer Aufgabenbezogenheit⁵⁾ führt konsequenterweise zu einem funktionalen Behördenbegriff.

Ein solcher würde der Gefahr entgegenwirken, die Gemeindeverwaltung als Einheit anzusehen. Vielmehr könnte der statistische Bereich den jeweiligen anderen Bereichen der Gemeindeverwaltung, konkret festgelegt auf sein Aufgabengebiet, abgegrenzt werden. Ein solch funktionaler Behördenbegriff könnte so am besten die statistische Zweckbindung gewährleisten durch eine mittels Aufgabendefinition erfolgte Abschottung des kommunalstatistischen Amtes von anderen Bereichen der Gemeindeverwaltung.⁶⁾

1) BVerfGE 65, 1ff. (68)

2) Darunter werden auch Spezialaufbereitungen für Planungszwecke verstanden, die wegen des großen Zusatzwissens der Kommunen sehr leicht identifizierbar sind, BVerfG aaO S. 69

3) Ähnlich der Regelung des § 10I2 BDSG, § 10II LDSG BW

4) Dazu schon oben S. 94 bei den Landes- und Bundesoberbehörden

5) S. hierzu auch die Amtshilferegelungen des Verwaltungsverfahrenrechts, die ebenfalls auf die Aufgaben Bezug nehmen, s. § 5I Ziff. 3,4 BVwVfG

6) Zu diesen Forderungen schon Trutzel in "Der Städte-tag" 7/83 S. 551; s. auch Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 476; s. auch Simitis DSWR 8/83 S. 192

- Ansätze dazu im Datenschutzrecht

Auch in der Datenschutzliteratur¹⁾ wurde der funktionale Behördenbegriff schon für die Auslegung der Datenschutzregeln erörtert. Das BDSG hat sich nicht direkt dafür ausgesprochen, die Fassung der meisten Landesdatenschutzgesetze ist der des BDSG angepaßt. So wird z.B. in § 2I LDSG BW allgemein von den Stellen der Gemeinde als Normadressat gesprochen.²⁾ Die Fassung läßt auch die Auslegung eines organisatorischen Behördenbegriffs zu. Von Teilen der Literatur³⁾ wird daher auch die Gemeinde datenschutzrechtlich als Einheit angesehen.

- Folgerungen und Konsequenzen für den statistischen Bereich

Der zweitgenannten sog. "Einheitstheorie"⁴⁾ ist zugute zu halten, daß sie Schwierigkeiten vermeidet, die sich bei einer konsequenten Anwendung des funktionalen Behördenbegriffs vor allem in kleineren Verwaltungseinheiten ergeben,⁵⁾ wo einzelne Personen mehrere Zustän-

1) So Dammann in Simitis (u.a.) BDSG § 2 RN 143; Auernhammer BDSG § 7 RN 7; Bergmann/Möhrle "Datenschutzrecht" § 2 Anm. 8.2.; Bull im 2. Tb des BfD (BT-DrS 8/3570) Nr. 4.3.8.; unstreitig ist der Begriff nur im Sozialbereich bei der Weitergabe von Sozialdaten (dazu 2. Tb der LfD BW (LT-DrS 8/2220) 2. Teil Nr. 3.2.1.)

2) Anders z.B. § 17III2 LDSG Bayern (v. 28.4.78, GVBl. S. 165): "als andere Stelle gelten auch Teile derselben Stelle mit anderen Aufgaben", s. auch § 14III LDSG Saarland (v. 17.5.78, Amtsblatt S. 581)

3) S. Ordemanns/Schomerus BDSG § 7 Anm. 2.2.; Dietz in "Der Städtetag" 6/81 S. 398ff. (405)

4) S. Dietz (FN 3) S. 400

5) Dazu am Beispiel des Bürgeramtes Tuner DSWR 11/83 S. 273

digkeiten innehaben und demnach auch bei der Arbeit derselben Person ein "Übermittlungsvorgang" im Sinn des § 10 BDSG (bzw. entsprechenden Regelungen in den Landesdatenschutzgesetzen) möglich wäre.¹⁾ - Doch die Problematik solcher kleinen Verwaltungseinheiten wird im statistischen Bereich nicht relevant. Eine kommunale Statistik wird in der Regel nur von größeren Kommunen betrieben,²⁾ auch erzwingt die Einrichtung nicht die Mehrfachzuständigkeit der Mitarbeiter.³⁾

Falsch ist dagegen der Einwand der "Einheitstheorie", sie vermeide Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den organisatorischen Teilen der Gemeindeverwaltung.⁴⁾

Bei Annahme der Gemeindeverwaltung als Einheit stellt sich zwar nicht die Schranke der datenschutzrechtlichen Übermittlungsvorschrift⁵⁾ entgegen, aber der Datenschutz erfordert dafür dann als Korrektiv technische und organisatorische Schutzmaßnahmen.⁶⁾ Diese machen aber ihrerseits eine aufgabenbezogene Abgrenzung nötig.⁷⁾

-
- 1) Wenn auch die Kenntnisnahme dieser Daten bei einer Person nicht vermieden werden kann, hilft hier ein Verwendungsverbot der Daten, die auch nicht hätten übermittelt werden dürfen, s. Tuner DSWR 11/83, S. 273
 - 2) S. Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern (LT-DrS 9/11712 S. 41)
 - 3) Wie beim Bürgeramt; ob eine Mehrfachzuständigkeit (Statistik/Verwaltungsvollzug) trotz mangelnder Notwendigkeit zulässig wäre, ist in Frage zu stellen. Statistik und Verwaltungsvollzug sind von der Zielsetzung derart verschieden (s. dazu auch BVerfGE 65, 1ff. (62)), daß eine Mehrfachzuständigkeit die klaren Grenzen wieder verwischen würde
 - 4) S. dazu Dietz, Städtetage 81, S. 400 unter Hinweis auf die Verwaltungsgliederungspläne der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)
 - 5) Z.B. § 10 LDSG BW
 - 6) S. § 8 LDSG BW; ähnlich auch § 8 LDSG NRW (v. 12.12.78 GV NRW S. 640), dazu Tuner DSWR 11/83 S. 270ff. (272)
 - 7) Dies übersieht Dietz (in "Der Städtetag 6/81 S. 406) wenn er (richtig) selbst Ausführungen zur Aufgabenbezogenheit macht

Letztendlich bringt daher auch die Gegenposition in der Datenschutzliteratur keinen überzeugenden Einwand gegen die Forderung nach einer konkreten Aufgabendefinition des kommunalstatistischen Amtes. Nur so läßt sich die statistische Zweckbindung gewährleisten. Im Gegensatz zu anderen gemeindlichen Teilbereichen ist der Bereich der kommunalen Statistik auch insgesamt leichter zu definieren. Entscheidendes Gewicht muß dabei auf das Ziel und Ergebnis einer statistischen Aufbereitung durch das kommunalstatistische Amt gelegt werden.

β) Form und Intensität einer inhaltlichen Ausgestaltung des Schutzanspruchs

Eine konkrete Ausgestaltung der Befugnisse des kommunalstatistischen Amtes könnte durch (Landes-)gesetz erfolgen.

Bei einer solchen Regelung wäre allerdings die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden¹⁾ zu beachten, die hier in Form der Organisationshoheit der Kommunen²⁾ tangiert sein könnte. Die Organisationsgewalt dient im Bereich der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung³⁾ als Hilfsmittel der Sachaufgabenerledigung.⁴⁾ Sie gibt den Kommunen das Recht zu einer eigenverantwortlichen Gestaltung des Gemeindeaufbaus und des Geschäftsablaufs.

1) Art. 28II GG

2) Dazu Wolff-Bachof II § 86 VIIb1 S. 240; Scholler Broß Kommunalrecht S. 17; Pagenkopf, Kommunalrecht I S. 68ff.; Roters in v. Münch Art. 28 GG RN 48

3) Diese liegt bei der Kommunalstatistik vor, Kerkau ÖVD 6/81 S. 3

4) Dazu ausführlich v. Mutius JuS 77, 460 mwN

Nun läge in solcher Regelung weder eine Verpflichtung, ein Amt zu errichten¹⁾ noch ein Zwang, sich mit anderen Gemeinden zu einem Amt zusammenzuschließen;²⁾ es geht nur darum, wie etwas organisatorisch abgesichert wird, wenn die Gemeinde bestimmte Aufgaben (freiwillig) wahrnimmt.

Aber die Organisationsgewalt umfaßt auch das Recht der Gemeinden, die äußere und innere Organisation selbst zu bestimmen.³⁾ Die Selbstverwaltungsgarantie ist allerdings nicht absolut. Sie kann grundsätzlich durch Gesetz eingeschränkt werden,⁴⁾ soweit dadurch nicht der Kernbereich der Selbstverwaltung⁵⁾ betroffen wird. Bei der Bestimmung des Kernbereichs ist auch der geschichtlichen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung zu tragen.⁶⁾ Hier zeigt sich, daß die äußere Organisation schon seit jeher vom Gesetzgeber gestaltet wurde, dagegen die innere Organisation der selbstverantwortlichen Gestaltung durch die Gemeinden anheimgestellt war,⁷⁾ insoweit zum Kernbereich zu zählen ist.⁸⁾ Eine Regelung der inneren Organisation⁹⁾ ist daher dem kommunalen Satzungsgeber aufgetragen.

1) Dazu BVerfGE 8, 256 (258)

2) Dazu im Hinblick auf sog. Gebietsrechenzentren VerGH NRW DVBl. 79, 668 m.Anm. Püttner; DÖV 79, 637 m.Anm. Wagener, ders. in ÖVD 12/80 S. 4ff.

3) S. Pagenkopf Kommunalrecht I S. 68

4) Art. 28II GG, Art. 71 LVerf BW

5) Dazu BVerfGE 7, 358; 22, 219; 23, 353 (365); 26, 228 (238) StGH BW BaWüVBl. 56, 168 sowie DÖV 75, 58 (60); VerfNW DVBl. 79, 668; BverwGE 6, 41; Maunz in MDH Art. 28 GG RN 53

6) S. BVerfGE 26, 228 (238); dazu auch v. Mutius JuS 77, 459 mwN

7) S. Pagenkopf (FN 3) S. 69; auch Roters in v. Münch Art. 28 GG RN 48

8) Daher zu Recht kritisch gegenüber neueren Regelungstendenzen auch dieses Bereichs Wagener in DÖV 79, 640

9) Um eine solche handelt es sich bei der zur Frage stehenden Regelung, da interne Geschäftsverteilung innerhalb der Gemeindeverwaltung

Zu fragen bleibt aber noch, ob hier die Generaler-mächtigung¹⁾ zum Erlaß kommunaler Satzungen ausreicht oder ob der Gesetzesvorbehalt (Art. 20 III GG) für eine solche kommunale Satzung nicht eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage erfordert. Satzungen, die die grundrechtlich geschützte Individualsphäre des einzelnen tangieren, bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung für die Satzung, die ihrerseits die Voraussetzungen für den Grundrechtseingriff hinreichend bestimmt festsetzt.²⁾ Dies wird zumindest für solche Satzungen angenommen, die zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum ermächtigen,³⁾ eine Konsequenz des alten Rechtsatzes, daß Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes verfassungsgemäß sind.⁴⁾ Eine Beschränkung des Gesetzesvorbehalts auf Eingriffe wird aber dem gewandelten verfassungsrechtlichen Grundrechtsverständnis nicht mehr gerecht. Der Eingriff ist nicht mehr allein das den Grundrechtsschutz auslösende Element. Art. 21 GG stellt nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe dar. Aus seinem obj.-rechtlichen Gehalt folgt auch die Pflicht der staatlichen Organe, "sich schützend vor die darin genannten Rechtsgüter zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren".⁵⁾ Eine Pflicht zum Handeln des Gesetzgebers hat das BVerfG im Bereich

1) Z.B. § 41 GemOEW

2) S. BVerwGE 2, 313; v. Mutius JuS 77, 595; dazu insbes. Jakob DÖV 70, 666ff.

3) S. BVerfGE 33, 125 (157f.); 33, 303 (346f.)

4) Dazu insbes. Jakob DÖV 70, 666ff. (667ff.)

5) BVerfGE 53, 30 (57); s. dazu schon oben S.104, Ziffer bb)

der Kernenergie¹⁾ angesichts der damit verbundenen möglichen Gefahren schon bei der Wahrscheinlichkeit des Eintritts angenommen.²⁾

Gleiches gilt auch für die Gefahren, die die neue Informationstechnologie mit sich bringt.³⁾ Auch hier folgt aus dem GG die Pflicht des Staates, gesetzliche Regelungen zur Prävention für Gefahren zu schaffen.⁴⁾

Dieses gewandelte Grundrechtsverständnis muß auch Konsequenzen für den Gesetzesvorbehalt bei Satzungen haben: Satzungen, die durch organisatorische Regeln die Abschottung der Informationsflüsse und damit auch den Schutz des einzelnen bezwecken, bedürfen daher einer spezialgesetzlichen Ermächtigung, die die Mindestvoraussetzungen⁵⁾ vorgibt, die ein Kommunalstatistisches Amt erfüllen muß, wenn eine Gemeinde sich zur Errichtung eines solchen entschließt. Die Gemeinde kann diesen Rahmen dann durch Satzung ausfüllen.

Als Lösung bietet sich hierfür ein Landesgesetz über Kommunalstatistik an.

In diesem könnte festgelegt werden, welche Aufgaben das kommunalstatistische Amt hat, woher es welche Daten erhalten kann, wann und in welcher Form es sie weiter-

-
- 1) S. auch BVerfGE 56, 54 (78f.) im Bereich der Fluglärmbekämpfung
 - 2) S. dazu auch Gallwas Der Staat 1979, 511
 - 3) S. dazu Brinckmann in FR v. 20.9.82 S. 14 sowie v. 21.9.82 S. 10
 - 4) Richtig daher jetzt auch BVerfG EuGRZ 83, 590, wenn es zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung neben Vorkehrungen zur Organisation bei der Datenerhebung auch welche bei der Datenverarbeitung verlangt
 - 5) So wohl auch Dietz in "Der Städtetag" 6/81 S. 398ff. (406) FN 52, richtig daher im Ansatz der Reg.-Entw. des VZG 83 (BT-DrS 9/451): Satzungsvorbehalt, wenn auch noch zu unbestimmt; Generalklauseln werden der Konkretisierungsanforderung des Gesetzgebers nicht gerecht, s. auch Brinckmann (FN 3) S. 14

geben kann.¹⁾

- Entwurf eines entsprechenden Gesetzes

- § 1 Aufgabe des kommunalstatistischen Amtes ist es, Statistiken für kommunale Zwecke zu erstellen; dafür hat es die erhobenen und übermittelten Daten in der erforderlichen sachlichen und regionalen Gliederung problemorientiert für die Gemeinden zusammenzustellen und statistisch aufzuarbeiten. Das statistische Amt ist nicht befugt, die Daten für einen anderen Zweck als den in Satz 1 bezeichneten Zweck zu verwenden bzw. Maßnahmen unmittelbar gegenüber dem einzelnen zu ergreifen.
- § 2 Die nach § 1 erhobenen bzw. übermittelten (personenbezogenen) Daten dürfen weder abgerufen noch an Dritte übermittelt werden.
- § 3 Für planerische oder ähnliche Zwecke der Gemeinde darf das kommunalstatistische Amt den zuständigen kommunalen Behörden nur statistische Auswertungen weiterleiten, die so anonymisiert sind, daß sie Auskunftspflichtigen oder Betroffenen nicht mehr zuzuordnen sind.
- § 4 Soweit die Gemeinde ein statistisches Amt errichtet, hat sie durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß die Verwendung personenbezogener Daten ausschließlich auf den Zweck der statistischen Aufbereitung beschränkt bleibt.

¹⁾ In diesem Sinn auch Kerkau ÖVD 6/81 S. 3ff. (6) sowie der Arbeitskreis "Statistik" (dazu Kerkau aaO S. 6 FN 3)

cc) Anhang: Schon bestehender Schutz durch das BStatG

(a) Regelungsbereich:

Das Statistikgeheimnis des BStatG gilt nur für Bundesstatistiken, nicht für Landes- oder Kommunalstatistiken.¹⁾ Soweit allerdings den Kommunen bzw. Landesoberbehörden Daten aus einer Bundesstatistik übermittelt werden, erstreckt sich das Statistikgeheimnis bezüglich dieser Daten auch auf diese Behörden als Empfänger dieser Daten.²⁾

(b) Schutzbereich:

- In § 11I BStatG wird die Weitergabe statistischer Daten grds. verboten, die ausnahmsweise Zulässigkeit der Weitergabe³⁾ wird von einer gesetzlichen Grundlage abhängig gemacht.⁴⁾

1) Hier gelten nur die allgemeinen Vorschriften über das Amtsgeheimnis, s. Kerkau ÖVD 6/81, S. 5

2) S. § 11IV BStatG

3) § 11 BStatG (sowie die speziellen Einzelstatistikgesetze) schließen die allgemeinen Weitergabevorschriften der §§ 10, 11 BDSG aus, soweit die jeweilige Statistiknorm mit der Regelung der § 10, 11 BDSG deckungsgleich ist. Der Vorrang des Statistikgeheimnisses wird in § 45I2 Nr. 1 BDSG explizit ausgesprochen

4) Zu Recht, da die Weitergabe personenbezogener Daten einen Eingriff darstellt; nur bei totaler Anonymität bedarf es eines solchen gem. § 11V BStatG nicht (konsequent, da kein Eingriff). Zu § 11I auch Reg.-Entw. zum BStatG (v. 14.3.80) BR-DrS 443/78 S. 35, 41

- § 11 III 1 BStatG schreibt gewisse Mindestanforderungen¹⁾ vor, die eine solche gesetzliche Ausnahmeregelung aufweisen muß.²⁾ Danach muß schon bei der Erhebung feststehen, ob, wofür (Verwendungszweck³⁾) und an wen (Angabe des Empfängerkreises) erhobene Daten übermittelt werden können. Außer einer schriftlichen Fixierung dieser Anforderungen in den Einzelstatistikgesetzen⁴⁾ müssen Angaben darüber auch in den Erhebungsvordrucken bekannt gegeben sein. Hier sollte schon vom Schutzzweck des BStatG⁵⁾ her auf eine strenge Auslegung geachtet werden. In Anlehnung an § 2 I Nr. 2 AGBG sollte dieses Erfordernis nur erfüllt sein, wenn der Betroffene "in zumutbarer Weise vom Inhalt Kenntnis nehmen konnte". Ein bloßer Hinweis auf der Rückseite mit der Überschrift "Geheimhaltung" wird hier nicht genügen. Stollreither⁶⁾ verlangt zu Recht auch das Hervorheben der Datenübermittlung in der Überschrift.⁷⁾

1) S. Bürgin in Wirtschaft und Statistik 8/80 S. 501ff. (505): Leitfaden

2) Dies sollte nach Auffassung des Gesetzgebers dem Bürger eine bessere Kontrollmöglichkeit, eine größere Transparenz gewährleisten, s. Reg.-Entw. zum BStatG, S. 41

3) Diese Erfordernis macht insoweit Schwierigkeiten, als eine detaillierte Festschreibung bei einer statistischen Auswertung nicht möglich ist (s. schon oben S. 112 Ziffer 1), s. auch Bürgin (FN 1) S. 507). Eine zumindest in Umrissen vorhandene Festlegung wird hier reichen; z.B. "zur eigenen stat. Aufbereitung". Der globale Zweck "zur rechtmäßigen Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben" (§ 9 III 1 VZG 83) ist dagegen ungenügend (s. dazu auch BVerfGE 65, 1ff. (66): fehlende Normenklarheit

4) Warnfunktion für den Gesetzgeber!

5) Transparenz, bessere Kontrollmöglichkeit, so. FN 2

6) Im 4. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/11712 S. 41

7) Unklar daher der Erhebungsbogen zur VZ 83, der zwar auf dem Deckblatt auf Hinweise auf der Rückseite verweist, dort aber nur allgemein von "Hinweisen zur Geheimhaltung" spricht

- § 11III2 BStatG sieht ferner die Angabe darüber vor, in welcher Form die Daten weitergegeben werden dürfen ("mit oder ohne Nennung des Namens"). Dieses formale Kriterium darf auch nur als Mindestvoraussetzung¹⁾ angesehen werden. Es ist bei jedem Einzelstatistikgesetz zu prüfen, ob weitere Anonymisierungen bei der Übermittlung möglich sind.²⁾
- § 11III3 BStatG stellt schließlich klar, daß an den übermittelten Daten gewonnene Erkenntnisse nicht zu Maßnahmen³⁾ gegen den Betroffenen verwendet werden dürfen.⁴⁾ Diese Formulierung kommt dem Postulat der statistischen Zweckbindung entgegen. Bei der Übermittlung von Daten zu (ausschließlich) statistischen Zwecken hat dieser Satz eine klarstellende Funktion, da sich sein Inhalt schon aus der konkreten Aufgabendefinition der bearbeitenden Stelle ergibt.⁵⁾

Eine eigenständige Bedeutung kann er nur dort gewinnen, wo die gleiche Stelle neben der Materie der statistischen Aufbereitung auch andere Aufgaben (Verwaltungsvollzug) wahrnimmt, wo also ein Mitarbeiter

-
- 1) S. schon Bürgin in Wirtschaft und Statistik 8/80 S. 507; auch der Gesetzgeber hat weitere Einschränkungen bei "besonders sensiblen Daten" für möglich gehalten, s. Reg.-Entw. zum BStatG 80 (BR-DrS 443/78 S. 41)
 - 2) Als Ausfluß des Übermaßverbots; bei neueren Einzelstatistikgesetzen ist ein Verweis auf den Grds. der Verhältnismäßigkeit auch in den jeweiligen Übermittlungsvorschriften enthalten (z.B. § 9II VZG 83: "so weit... zur Erfüllung der... Aufgaben erforderlich ist...")
 - 3) Die Formulierung erfaßt nicht nur VA'e, sie läßt auch sonstige Staatsakte darunter fallen
 - 4) Nachteilsverbot; s. auch § 9I2 VZG 83, hierzu Begründung des Reg.-Entw. (BT-DrS 9/451 S. 11) sowie BVerfGE 65, 1ff. (65) (im Hinblick auf den Melderegisterabgleich)
 - 5) "Stat. Aufbereitung" bedeutet: Behandlung der Daten in gleicher Weise wie die Stat. Ämter. Es schließt auch jede Nutzung für Verwaltungszwecke aus; insoweit richtig Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 475

für beide Bereiche zuständig ist. Für diesen Fall sagt § 11III3 BStatG, daß die zwangsläufig im Rahmen der statistischen Auswertung zur Kenntnis genommenen Informationen nicht unmittelbar gegen den Betroffenen (im Rahmen des Verwaltungsvollzuges) eingesetzt werden dürfen.¹⁾ Hier würde also § 11III3 BStatG die Bedeutung eines Verwendungsverbotes erhalten.²⁾ Allerdings wurden die Bedenken gegen eine organisatorische Zusammenfassung von Stellen, die einerseits statistische Aufgaben wahrnehmen, andererseits Verwaltungsvollzug betreiben, schon oben³⁾ wegen der grundsätzlichen Unterschiede beider Materien und des besonderen Vertrauens⁴⁾ des einzelnen in die statistische Zweckbindung, geäußert.

- b) Ausgestaltung eines Gesetzes, das ausdrücklich auch die Weitergabe von Daten aus stat. Erhebungen zu Zwecken des Verwaltungsvollzuges erlaubt

aa) Bedarf an solchen Daten

Ein Interesse, Daten aus statistischen Erhebungen auch unmittelbar für den Verwaltungsvollzug zu verwenden, ist vor allem bei den Gemeinden festzustellen. Beispiele aus letzter Zeit sind der geplante Melde-

1) S. dazu schon Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/11712 S. 42

2) Dazu schon oben S.164 FN 1 sowie Tuner DSWR 11/83 S. 273

3) S.o. S.164 FN 3

4) Das für die statistischen Erhebungen unerlässlich ist (s. Begründung zum Reg.-Entw. des BStatG 1980 BR-DrS 443/78 S. 34; s. dazu auch Tuner (FN 2) S. 63, BVerfGE 65, 1ff. (50))

registerabgleich¹⁾ mit Daten der Volkszählung, aber auch Regelungen im Bereich der kommunalen Planung.²⁾ Für "planerische Zwecke" sammeln die Gemeinden Individualdaten über den einzelnen, die in kommunalen Planungsdatenbanken gespeichert werden.³⁾ Diese umfassenden Informationssammlungen erlauben eine konkrete Planung, die wegen ihrer unmittelbaren direkten Auswirkung für den einzelnen schon dem Verwaltungsvollzug zuzurechnen ist.⁴⁾

Inwieweit für diese Informationssammlung, die unmittelbar dem Verwaltungsvollzug dienen, Daten bei einer statistischen Erhebung miterfragt werden dürfen, bedarf einer näheren Untersuchung.⁵⁾

bb) Verfassungsrechtliche Schranken

Die Rechtmäßigkeit der Weitergabe setzt die Rechtmäßigkeit der Erhebung dieser Daten voraus. Was rechts-

-
- 1) S. § 9I VZG 83, dazu BVerfG EuGRZ 83, 594; Taeger in "Die Volkszählung" S. 96ff.; Simitis DSWR 8/83 S. 190f.; Wimmer in "Der Städtetag" 7/83 S. 473ff.; O. Mallmann JZ 83, 655ff.; Schneider VwBl. BW 83, 227f.
 - 2) S. zuletzt § 9III1 VZG 1983 (Regionalplanung, Vermessungswesen, Umweltschutz), s. schon § 8III1 VZG 1970 (v. 14.4.69, BGBl. I, 292), s. auch § 5II des 2. BauStatG (v. 27.7.78, BGBl. I, 1118)
 - 3) Dazu Stollreither im 1. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/1184 S. 15; H. Lehmann-Grube "Informationstechnologie in Großstadtverwaltungen" GMD-Spiegel Sonderheft 82 S. 34ff. (38); Taeger in "Die Volkszählung" S. 89
 - 4) Z.B. im Bereich der Bauleitplanung (s. Stollreither im 1. Tb des LfD Bayern LT-DrS 9/1184 S. 15; Taeger in "Die Volkszählung" S. 90; s. auch BVerfG EuGRZ 83, 595), aber auch im Bereich des Vermessungswesens und des Umweltschutzes (s. dazu im Hinblick auf § 9III1 VZG 83 BVerfGE 65, 1ff. (67))
 - 5) Dabei werden die Anmerkungen des BVerfG's zu § 9I und § 9III1 VZG 83 kritisch gewürdigt

widrig erhoben wurde, kann nicht rechtmäßig übermittelt werden.¹⁾

(a) Aussagezwang

Dies setzt als erstes voraus, daß Daten für den Verwaltungsvollzug zwangsweise erhoben werden dürfen. Ein solcher Aussagezwang stellt einen Eingriff in Art. 2 I GG dar,²⁾ kann aber durch Gesetz erlaubt werden.³⁾ Ein solches müßte aber die Schranke des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beachten. Hier könnte der Zwang für den einzelnen dann unzumutbar sein, wenn seine erzwungenen Angaben einer Selbstbezeichnung gleichkämen.

Eine solche könnte dazu führen, die Zulässigkeit der zwangsweisen Erhebung auf bestimmte Informationen zu beschränken, i.Ü. aber ein Aussageverweigerungsrecht zu begründen. Doch bei dieser Betrachtungsweise würde der konkrete Verwendungszweck verkannt, der auch Art und Umfang des Schutzanspruchs bestimmt.

Ein umfassender Schutz vor Selbstbezeichnungen ist vor allem dort notwendig, wo die Angaben des einzelnen zu strafrechtlichen oder ähnlichen Zwecken benötigt

1) S. Gusy VerwArchiv 83, 106; Knauth JuS 79, 341; Vogel NJW 79, 2524; BVerfGE 44, 353 (383)

2) S. Schwan VerwArchiv 66 (1975) S. 130ff.; BVerfG NJW 81, 1431

3) Ausgenommen der Daten aus der Intimsphäre, s.o. S. 71, Ziffer a)

werden.¹⁾ Hier geht das Recht des einzelnen der Ermittlung der materiellen Wahrheit vor.²⁾ Bei Zwecken des Verwaltungsvollzuges stehen dagegen die Informationsbedürfnisse der Exekutive gleichberechtigt gegenüber, hier hat der Gesetzgeber abzuwägen.³⁾

In diesem Fall ist auf die konkrete Zweckbindung abzustellen. Dienen die erhobenen Daten der Leistungsverwaltung,⁴⁾ sind die Belange des einzelnen niedriger anzusetzen, da derjenige, der die Leistung beantragt, auch die dafür nötigen Angaben machen muß.⁵⁾ Schwieriger ist dies dort, wo die Daten für die Eingriffsverwaltung verwandt werden sollen.⁶⁾ Auch hier wird man die Zulässigkeit der zwangsweisen Erhebung zumindest für den Fall bejahen können, als die strikte Zweckbindung der Daten auf dieses Verfahren gewährleistet ist.⁷⁾ Dies könnte durch ein Weitergaberecht

1) S. dazu ausführlich BVerfG NJW 81, 1431, s. auch BVerfGE 38, 105 (113), BGHSt 14, 358 (364)

2) S. daher die Regelungen der §§ 136, 163a, 243IV StPO

3) Allgemein dazu BVerfG NJW 81, 1432; in einigen Gesetzen wurde bisher ein Aussageverweigerungsrecht im Falle der Selbstbezeichnung aufgenommen (z.B. § 15III BLG v. 27.9.61, § 44III AWG v. 28.4.61, § 58III WeinG v. 14.7.71, § 32I SeuchenG v. 18.12.79), im Verwaltungsverfahrenrecht wurde grds. nur eine Mitwirkungspflicht begründet (§ 26II VwVfG), eine Auskunftspflicht bei gesetzlicher Anordnung zugelassen (zu Recht, da Grundrechtseingriff, s.o. S.175)

4) z.B. § 150I Nr. 2 BBauG, § 93I des 2. WohnbauG, § 17III1 WohngeldG

5) S. auch Martens JuS 78, 102; im Sinne dieser Unterscheidung auch Kloepfer "Datenschutz als Grundrecht" S. 30, dazu schon oben S. 85FN 2

6) z.B. § 17 HandwerksO, § 22 GaststG, § 20 USG, § 31V StädtebauförderungG, zu letztem kritisch aus datenschutzrechtlicher Sicht Stollreither im 2. Tb des Lfd Bayern LT-DrS 9/6644 S. 21

7) S. schon BVerfGE 27, 344 (351f.)

verbot¹⁾ der Daten an Strafverfolgungsbehörden oder ähnliche Stellen geschehen.²⁾

- (b) Untauglich, weil "tendenziell Unvereinbares miteinander verbunden"?³⁾

Ein solches Gesetz könnte aber daran scheitern, daß sich die Zielrichtung des Gesetzes (für statistische Zwecke und Verwaltungsvollzug) nicht miteinander vereinbaren läßt.⁴⁾

Dies wäre anzunehmen, wenn durch die Regelung des 2. Zieles (Verwaltungsvollzug) der erstrebte 1. Zweck (stat. Aufbereitung) nicht mehr erreicht würde. Hier sind vorab die Ziele herauszuarbeiten, die nach der Intention des Gesetzes gefördert werden sollen.

- Eine Statistik soll dem Staat die Informationen liefern, mit denen er zur Aufgabenerledigung die Gesamtzusammenhänge durchleuchten kann. Die Aufgaben erfordern ein "differenziertes, aktuelles und zuver-

-
- 1) Insoweit bedenklich BVerfGE 65, 1ff. (65), das nur von der Begrenzung der Verwertung spricht (ähnlich BVerfG NJW 81, 1431 (1433)), da die Daten im Strafverfahren nicht verwertet werden könnten, wäre schon die Weitergabe nicht erforderlich und daher verfassungswidrig (so richtig Heußner im Sondervotum zu BVerfG NJW 81, 1431ff.)
 - 2) So auch der Gedanke des § 912 VZG 83: keine Ordnungswidrigkeiten bei Verstoß gegen Melderegister, s. auch § 393 AO bezüglich Steuerstraftaten
 - 3) So im Ansatz BVerfGE 65, 1ff. (62), ohne dies abschließend aufzuführen, da die Regelung des § 91 VZG 1983 (Melderegisterabgleich) schon am Grds. der Normenklarheit scheiterte.
 - 4) Ein Gesetz wäre ungeeignet, wenn "mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg nicht gefördert werden könnte", s. BVerfGE 30, 292 (316), 33, 171 (187). Das BVerfG läßt dem Gesetzgeber hier einen gewissen Spielraum (s. Schnapp JuS 83, 854: "Zwecksetzungskompetenz"), die Schranke ist erst dann überschritten, wenn der beabsichtigte Zweck untauglich (s. BVerfGE 16, 147 (181), jetzt auch BVerfGE 65, 1ff. (62) bzw. schlecht-hin ungeeignet (BVerfGE 19, 119 (127) ist.

lässiges Informationsangebot".¹⁾ Voraussetzung für die Zuverlässigkeit dieses Datenmaterials und damit für die Erreichung des statistischen Zweckes ist das Vertrauen des einzelnen in die Geheimhaltung seiner Angaben.²⁾ Dieses Vertrauen garantiert die Auskunftsbereitschaft des einzelnen und damit die Richtigkeit³⁾ der Amtlichen Statistik.⁴⁾ Der Gewährleistung dieses Vertrauensverhältnisses dient auch das Statistikgeheimnis des § 11 BStatG⁵⁾ und das Gebot frühestmöglicher Anonymisierung.⁶⁾

- Ein Gesetz, das dagegen die Daten für die Nutzung im Verwaltungsvollzug vorsieht, bezweckt eine unmittelbare Anwendung der personenbezogenen - nicht anonymen - Daten des einzelnen; auch können mögliche unmittelbare Nachteile für den Bürger nicht ausgeschlossen werden.

1) S. Begründung des Reg.-Entw. zum BStatG 80 BR-DrS 443/78 S. 14

2) Zum Vertrauen des Einzelnen auf den ursprünglichen Zweckzusammenhang Gusy VerwArchiv 83, 97f.; Gallwas Der Staat 79, 517; Benda in FS für Geiger S. 38; O. Mallmann JZ 83, 655

3) Die Sanktionsmöglichkeit für unrichtige Angaben (§ 14 BStatG) ist dagegen unbedeutend, da bei Totalerhebungen das Risiko der Aufdeckung eines Fehlers gering ist, s. auch Mallmann JZ 83, 656

4) S. schon Simitis DSWR 8/83 S. 190, Pestalozza NJW 83, 730

5) S. dazu Reg.-Entw. zum BStatG (FN 1) S. 34

6) S. auch BVerfGE 65, 1ff. (62)

Sind beide Ziele so gegensätzlich, daß sie sich nicht vereinbaren lassen?

- (aa) Dies wäre zu verneinen, wenn das erhobene Datenmaterial inhaltlich getrennt und dies auch in den Erhebungsbögen kenntlich gemacht wäre. Würde also ein Fragebogen Daten für den Verwaltungsvollzug enthalten und ein anderer eine statistische Zweckbindung aufweisen, wird das Vertrauen des einzelnen in die Anonymität seiner Daten bezüglich des zweiten Fragebogens nicht geschmälert, soweit eine strikte Zweckbindung organisatorisch gewährleistet ist.

Hier läge aber im Grunde nicht eine statistische Erhebung mit der ausdrücklich zugelassenen Weitergabe mancher Daten für den Verwaltungsvollzug vor, sondern eine kombinierte Erhebung, bestehend aus zwei selbständigen Teilen, nur organisatorisch für den Zeitpunkt der Ermittlung zusammengelegt.¹⁾

- (bb) Interessieren muß hier vielmehr die Sammlung von Daten gleichen Inhalts für beide Zwecke auf einen Fragebogen.

Hier müßte zwar dem Bestimmtheitsangebot insoweit entsprochen werden, als der konkrete Verwendungszweck der Daten für den Verwaltungsvollzug im Gesetz festzulegen wäre. Aber die Möglichkeit falscher Angaben würde sich durch die konkrete Formulierung des Gesetzes, welche Stelle welche Daten für den Verwaltungsvollzug erlangt, nicht ausschließen lassen, eher noch verstärken. Würden aber falsche Angaben aus Sorge vor

¹⁾ Dazu unten S. 181, Ziffer c)

möglichen Nachteilen im Verwaltungsvollzug¹⁾ gemacht, hätte dies auch unmittelbare Auswirkungen für den Wahrheitsgehalt einer Statistik. Kleinere Fehlerquoten werden zwar in aller Regel noch nicht den Erfolg einer statistischen Erhebung in Frage stellen,²⁾ soweit sie sich gleichmäßig auf die ganze Erhebung erstrecken. Soweit sie aber auf wenige Daten konzentriert sind, kann ein statistisches Gesamtergebnis verfälscht und damit das Ziel des Gesetzes nicht erreicht werden.

Festzuhalten bleibt daher: Bei der gleichzeitigen Erhebung von Daten für die Statistik und den Verwaltungsvollzug werden zwei nicht miteinander zu realisierende Ziele verfolgt. Auch bei einer konkreten Zweckbestimmung der Daten, die (auch) für den Verwaltungsvollzug verwertet werden sollen, ist der Erfolg einer statistischen Erhebung in Frage gestellt, da unmittelbare Auswirkungen auf die Verlässlichkeit der erhobenen (statistischen) Daten - unerlässliche Voraussetzung für eine Statistik - nicht auszuschließen sind. Ein die Freiheit des einzelnen einschränkendes Gesetz, dessen (eines) Ziel von vorneherein in Frage gestellt ist,³⁾ ist untauglich und verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁴⁾

-
- 1) Zu den möglichen Nachteilen, die sich aus dem geplanten Melderegisterabgleich nach § 9I VZG 83 ergeben hätten, s. Taeger in "Die Volkszählung" S. 99; O. Mallmann JZ 83, 656f., LfD BW Leute in FR v. 26.4.83 S. 12
- 2) Solche Fehler gehen idR in der Masse der Daten unter, unrichtig daher Mallmann JZ 83, 656
- 3) Die Kritik von Schneider (DÖV 84, 161ff. (163)), "unterschiedliche Zielsetzungen würden noch keine Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes begründen", ist insoweit nicht richtig. Entscheidend ist, daß ein Zweck des Gesetzes den anderen vereitelt.
- 4) S. dazu auch Krause JuS 84, 268ff. (274); s. auch schon oben S. 117 FN 4.

- c) Anhang: Gesetz, das eine kombinierte Erhebung von Daten für die Statistik und für den Verwaltungsvollzug vorsieht.

Ist eine statistische Erhebung mit der ausdrücklichen Weitergabemöglichkeit der Daten zu Zwecken des Verwaltungsvollzuges nicht möglich, bleibt noch die Möglichkeit der kombinierten Erhebung anzusprechen.

- aa) In diesem Fall würden die Erhebungen¹⁾ zeitlich zusammenfallen, die Fragen wären aber auf verschiedenen Fragebögen inhaltlich getrennt. Soweit die unterschiedliche Zweckbindung für den Bürger aus den Fragebögen ersichtlich ist (Gebot der Normenklarheit²⁾) und durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt wäre, daß die statistischen Daten allein zu statistischen Zwecken benutzt werden,³⁾ wäre eine solche Handhabung mit den Zielen einer Statistik in Einklang zu bringen und ein Gesetz allein aus diesem Grund nicht untauglich.
- bb) Untauglich, weil Auseinanderlaufen des Rechtsschutzes?

Ein solches Gesetz könnte untauglich sein, wenn ein Auseinanderlaufen des Rechtsschutzes die statistische Zielsetzung vereiteln würde.

- (a) Rechtsschutz allgemein

Die staatliche Anordnung an den Bürger, Angaben zu machen, ist ein Verwaltungsakt (VA). An der VA-Qualität wäre nur zu zweifeln, wenn die Anordnung zur Abgabe der Information vorbereitenden Charakter hätte und noch keine eigene Rechtswirkung entfalten würde.⁴⁾

-
- 1) Da hier begrifflich zwei Erhebungen vorliegen, ist dies kein Problem der Übermittlung von Daten
- 2) Dieses erfordert zudem eine konkrete Zweckbestimmung der Daten, die für den Verwaltungsvollzug bestimmt sind, s. dazu auch BVerfGE 65, 1ff. (62, 66).
- 3) S.o. S. 179, Ziffer (aa)
- 4) S. dazu Clausen in Knack VwVfG § 26, RN 6; VGH München NJW 70, 2031

Das Nichtbefolgen der Anordnung ist hier mit Sanktionen¹⁾ verbunden, daher liegt in der Anordnung schon eine eigenständige Beschwer des einzelnen, ein belastender Verwaltungsakt zu bejahen.²⁾ Der Bürger müßte daher gegen die Anordnung Widerspruch und Klage erheben, was grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung zur Folge hätte (§ 80I VwGO).

(b) Rechtsschutz bei den Einzelstatistikgesetzen

Der Gesetzgeber hält es neuerdings bei statistischen Erhebungen für unerlässlich, die aufschiebende Wirkung in den jeweiligen Einzelstatistikgesetzen³⁾ gem. § 80 II Nr. 3 VwGO auszuschließen.⁴⁾

Die Zulässigkeit einer solchen Regelung ist im Hinblick auf Art. 19IV GG angezweifelt worden,⁵⁾ vom BVerfG⁶⁾ aber grundsätzlich gebilligt worden.

Der Entscheidung ist im Ergebnis zuzustimmen, da es sich bei der zur Frage stehenden statistischen Ermittlung um eine Totalerhebung handelte. Nach ständiger Rechtsprechung können "überwiegende öffentliche Belange den Rechtsschutzanspruch des einzelnen zurückstellen, wenn im Interesse des allgemeinen Wohles Maßnahmen keinen Aufschub erlauben."⁷⁾ Das besondere öffentliche In-

1) § 14 BStatG

2) Auch der Gesetzgeber im VZG 83 ging von einem Verwaltungsakt aus, dies belegt die Regelung des § 5II VZG 83, wonach Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben; s. auch Mallmann JZ 83, 654

3) S. dazu § 5II VZG 83, noch nicht im VZG 1970; die Frage wird aber auch für andere Statistikgesetze erwogen, s. Anlage 3 des Reg.-Entw. zum VZG 83 (BT-DrS 9/451 S. 15)

4) Zu den prozessualen Folgen für den einzelnen, s. Geulen in "Die Volkszählung" S. 115f.

5) S. Pestalozza NJW 83, 596

6) BVerfGE 65, 1ff. (70f.)

7) S. BVerfGE 35, 382 (402); 51, 268 (284)

teresse liegt hier in der Zielrichtung des statistischen Gesetzes, vollständige Daten auf einheitlicher Grundlage an einem Stichtag zu erhalten. Eine durch die aufschiebende Wirkung bewirkte spätere Angabe mancher Auskunftspflichtiger könnte zu ungleichen Ergebnissen führen und die Erhebung insgesamt in Frage stellen. Diese Zielrichtung rechtfertigt es, bei einer Totalerhebung die Rechtsschutzinteressen des einzelnen einstweilen hintenanzustellen.¹⁾

Diese Erwägungen dürften für eine Repräsentativ-Statistik, die nicht auf die vollständige Befragung aller Bürger an einem Tag angewiesen ist, nicht übertragbar sein.

(c) Rechtsschutz bei Gesetzen, die im Rahmen einer statistischen Erhebung auch die Ermittlung von Daten für den Verwaltungsvollzug erlauben

Hier rechtfertigt der Zweck des Gesetzes auf keinen Fall den Ausschluß der aufschiebenden Wirkung. Maß-

1) Kritisiert werden müssen aber die Überlegungen des BR (s. Stellungnahme des BR, Anlage 2 zum Reg.-Entw. des VZG 83 BT-DrS 9/451 S. 14) zu § 5II VZG, der einen gesetzlichen Ausschluß der aW damit begründete, daß der Kostenaufwand eine möglichst schnelle Zählung erfordere und die Verwaltung außerdem idR nicht im Stande sei, die bes. Gründe des Einzelfalles iSd § 80 II Nr. 4 VwGO darzulegen. - Allein die mit der aW zwangsläufig verbundenen Kosten können für sich keinen Grund für eine sof. Vollziehbarkeit bilden. Jeder Rechtsbehelf führt zu Verzögerungen und damit zu Mehrkosten. Wenn dies allein einen Grund für die sof. Vollziehbarkeit geben könnte, wäre das Regel-Ausnahmeprinzip (s. dazu BVerfGE 51, 268 (285)) umgekehrt. - Die Feststellung, daß die Verwaltung nicht in der Lage sei, die besonderen Gründe darzulegen, befreit den Gesetzgeber nicht von der Pflicht, selbst die Belange allgemein abzuwägen. Daran fehlte es aber

nahmen im Verwaltungsvollzug schaffen für den einzelnen die Gefahr eines unabänderlichen Zustandes. Diesen Belastungen stehen keine Interessen der Verwaltung entgegen, die ein sofortiges Befragen jedes einzelnen rechtfertigen und (pauschalen) Vorrang vor dem Rechtsschutzanspruch des einzelnen hätten.¹⁾

(d) Folgerungen für die Zulässigkeit kombinierter Erhebungen

Ein Auseinanderlaufen des Rechtsschutzes ist nach den oben gemachten Feststellungen daher schon vom Ansatz zu verneinen bei Repräsentativbefragungen (kein Ausschluß der aufschiebenden Wirkung) sowie bei Totalerhebungen, wenn auf den Ausschluß seitens des Gesetzgebers verzichtet wird. Das Problem kann sich daher nur bei Totalerhebungen stellen, die einen Ausschluß der aufschiebenden Wirkung aufweisen.

Das Auseinanderlaufen des Rechtsschutzes würde nur dann zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führen, wenn ein Rechtsbehelf gegen die Erhebung von Daten für den Verwaltungsvollzug auch Auswirkungen auf die statistische Erhebung hätte.²⁾ Solche Auswirkungen sind aber im vorliegenden Fall zu verneinen. Bei inhaltlich getrennten Fragebögen hätte der Rechtsbehelf

1) S. auch BVerfGE 35, 382 (402): "Der Rechtsschutzanspruch des Bürgers ist umso stärker und darf umso weniger zurückstehen, je schwerwiegender die ihm auferlegte Belastung ist und je mehr die Maßnahmen der Verwaltung Unabänderliches bewirken"

2) S. schon oben S. 177, Ziffer (b)

nur zur Folge, daß ein Auskunftszwang für Daten des Verwaltungsvollzuges entfielen; der statistische Bereich bliebe davon unberührt.¹⁾

Es bleibt daher festzuhalten:

Ein Gesetz, das die Erhebung von Daten gestattet und dabei ausdrücklich den Verwendungszweck sowohl auf die Statistik wie auf den Verwaltungsvollzug erstreckt, wäre verfassungswidrig, wenn inhaltlich keine Trennung vorgenommen würde und die gleichen Daten beiden Verwendungszwecken dienen sollten. Eine solche Regelung wäre untauglich, da das eine Ziel des Gesetzes das andere vereiteln würde.²⁾

Es wäre dagegen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn gleichzeitig Daten für die Statistik und Daten für den Verwaltungsvollzug erhoben würden, diese aber jeweils auf verschiedenen Fragebögen erfaßt würden und durch organisatorische Vorkehrungen eine strikte Zweckbindung gewährleistet wäre.³⁾ Auch ein Auseinanderlaufen des Rechtsschutzes würde bei dieser Art der Erhebung keine andere Bewertung zulassen.⁴⁾

1) Dies übersieht das BVerfG (E 65, 1ff. (62)) in seinen allgemeinen Bedenken gegen kombinierte Erhebungen

2) S.o. S. 179, Ziffer (bb); insoweit richtig BVerfG (EuGRZ 83, 593), wenn es hier von "tendenziell Unvereinbarem" spricht

3) Dazu oben S. 179, Ziffer (aa) und S. 181, Ziffer (aa)

4) S.o. S. 184, Ziffer (d)

§ 3. Weitergabe statistischer Einzelangaben an die Wissenschaft

I. Ausgangslage

Die meisten Zweige¹⁾ der Wissenschaft benötigen²⁾ für ihre Tätigkeit nicht aggregierte Mikrodaten. Neben selbst gewonnenen Informationen³⁾ ist sie dabei hauptsächlich auf fremderhobene Daten angewiesen; eine wichtige Quelle bildet dafür die amtliche Statistik.⁴⁾

Die verfassungsrechtlichen Grenzen, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen der Weitergabe dieser nicht (faktisch) anonymen Daten setzt, soll im folgenden Abschnitt untersucht werden. Bei der Bewertung der Belange des einzelnen wird auf der anderen Seite auch die in Art. 5 III GG garantierte Wissenschaftsfreiheit zu berücksichtigen sein. Aus dieser könnte sich ein Anspruch der Wissenschaft auf Datenzugang⁵⁾ ergeben, der in einem Spannungsverhältnis zum Recht des einzelnen auf Achtung seiner Integrität stehen würde.

-
- 1) Für einen Teil der Forschung werden nur aggregierte - anonyme - Daten benötigt. Hier stellt sich das Problem der Weitergabe nicht, da dieser Datenbedarf aus den veröffentlichten Statistiken befriedigt werden kann, die keine Zuordnung auf den einzelnen mehr erlauben.
 - 2) Zum Datenbedarf der Wissenschaft ausführlich Kaase (Hrgst.) S. 1ff.; dazu schon oben S. 121 FN 2; s. auch Greiser (in Kilian/Porth "Juristische Probleme der Datenverarbeitung in der Medizin" S. 78ff.) bezüglich der epidemiologischen Forschung
 - 3) Z.B. Daten von selbst behandelten Patienten, dazu Leuze DVR Beiheft 14 S. 81
 - 4) S. hierzu Grohmann in Podiumsdiskussion aaO S. 40ff.
 - 5) Zu dieser Problematik in letzter Zeit Kaase (FN 2) aaO; Bull/Dammann DÖV 82, 213ff. "Wissenschaftliche Forschung und Datenschutz"; Dammann DVR 4 (75) S. 201ff. "Datenschutz und Forschungsfreiheit"; Borchert ÖVD 7/81 "Datenzugang für die Forschung"; Ziegler Jung DVR 8 (79) S. 193ff. "Datenschutz bei der Forschung mit Gesundheitsdaten"

II. Informationsanspruch des Wissenschaftlers¹⁾

Inwieweit für den Wissenschaftler aus Art. 5III GG ein Anspruch auf Zugang in den statistischen Daten herzuleiten ist, bedarf einer näheren Untersuchung.

1) Regelungsgehalt des Art. 5III GG

Man könnte daran zweifeln, ob schon das Sammeln von Daten unter den Begriff der Wissenschaft²⁾ fällt oder ob dies nur der Vorbereitung der Forschung dient mit der Folge, daß die Datensammlung an Art. 5I GG zu messen wäre.³⁾ Dem ist entgegenzuhalten, daß die Datensammlung nicht isoliert betrachtet werden kann, auch in diesem Stadium sind schon Überlegungen über Art und Ausmaß der benötigten Informationen anzustellen, die der Wissenschaft iSd Art. 5III GG zuzurechnen sind.⁴⁾

2) Schutzbereich des Art. 5III1 GG

Die Wissenschaftsfreiheit hat eine Doppelfunktion. Zum einen ist sie ein individuelles Freiheitsrecht im Sinn eines Abwehrrechtes gegen staatliche Eingriffe,⁵⁾ zum anderen ist sie aber auch eine objektive, das Verhältnis von

-
- 1) Inwieweit auch die Wissenschaft als solche Ansprüche gegen den Staat geltend machen kann, ist fraglich, ablehnend Tuner DSWR 3/82 S. 65ff.
 - 2) S. dazu BVerfGE 35, 79 (113): "ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit"; ausführlich dazu v. Münch in v. Münch Art. 5 RN 66
 - 3) So A. Köttgen in Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrgst.) Die Grundrechte Bd. II S. 291ff. (296)
 - 4) So inzwischen auch die h.M., s. BVerfGE 47, 327ff. (367); auch Scherer in Kaase aaO S. 92ff. (93)
 - 5) Dazu BVerfGE 35, 79ff. (112ff.); s. auch BVerfGE 43, 242 (267); 47, 327ff. (367); 57, 70 (99) sowie BVerfGE 30, 173 (188) für die Kunstfreiheit

Wissenschaft und Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm,¹⁾ welche den Staat verpflichtet, "schützend und fördernd einer Aushöhlung dieser Freiheitsgarantie vorzubeugen".²⁾ Dazu wird grundsätzlich auch die Pflicht des Staates gehören, durch einen gesetzlich fixierten Informationsanspruch der Wissenschaft die Möglichkeit zu verschaffen, sich mit den Informationen auszustatten, die sie für Forschung und Lehre benötigt. Ein Anspruch der Wissenschaft auf Datenzugang ist damit grundsätzlich aus Art. 5 III GG herzuleiten.³⁾ Das BVerfG hat dazu noch nicht ausdrücklich Stellung genommen. Doch läßt sich hier aus dem Hochschul-Urteil⁴⁾ ein Argument heranziehen. Dort wird die Pflicht zur Bereitstellung finanzieller Mittel durch den Staat mit dessen faktischer Monopolstellung auf diesem Gebiet begründet. Diese Überlegung kann auch hier herangezogen werden, wo der Staat bezüglich der statistischen Daten durch die statistischen Ämter eine Monopolstellung inne hat.⁵⁾

3) Verfassungsrechtliche Schranken

a) Allgemein

Der Datenzugang kann grundsätzlich nicht durch Gesetz eingeschränkt werden. Die Schranke des Art. 5 II GG ist hier aus Gründen der Spezialität ebenso wenig anwendbar

1) S. BVerfGE 35, 79ff. (114ff.), dazu ausführlich MDH-Scholz Art. 5 III GG RN 116; Schmidt/Bleibtreu/Klei GG S. 220f.

2) BVerfGE 35, 79 (114)

3) S. auch Ziegler-Jung DVR 8 (79) S. 193ff. (197); Tuner DSWR 3/82 S. 61ff. (65); Dammann DÜZ 81, 609; Bull/Dammann DÖV 82, 213ff. (215)

4) BVerfGE 35, 79ff. (115)

5) Ähnlich auch Bülkerbach ÖVD 3/81 S. 9; s. auch Schmitt-Glaeser in Eser "Forschung in Konflikt mit Recht und Ethik" S. 78ff. (86)

wie der allgemeine Schrankenvorbehalt des Art. 21 GG.¹⁾ Trotzdem ist es heute unbestritten, daß auch die Wissenschaftsfreiheit nicht schrankenlos ist,²⁾ daß sich vielmehr aus der grundgesetzlichen Wertordnung und der Einheit dieses Wertsystems Schranken aus der Verfassung selbst ergeben können.

Bei der Frage eines verfassungsrechtlichen Anspruches auf Ermöglichung von Datenzugang steht die Wissenschaft in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlich verbürgten informationellen Selbstbestimmungsrecht des einzelnen,³⁾ in welchem der Wissenschaftsfreiheit nicht schlechthin Vorrang zukommt.⁴⁾ Zwischen beiden Wertprinzipien ist vielmehr abzuwägen,⁵⁾ dabei ist die Bedeutung der kollidierenden Grundrechte, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Einheit des Grundgesetzes nicht außer Acht zu lassen.⁶⁾ Je intensiver die Wissenschaftsfreiheit betroffen ist, umso größer muß das Gewicht der sie legitimierenden Gründe sein.⁷⁾

-
- 1) Dazu allgemein Dreier DVBl. 80, 471ff. (472); BVerfG 30, 173ff. (191f.) zur Kunstfreiheit, dies gilt aber genauso für die Wissenschaftsfreiheit, s. BVerfGE 47, 327ff. (368), s. auch Schmidt-Bleibtreu-Klein GG Art. 5 RN 17 sowie MDH-Scholz Art. 5 III GG RN 184
 - 2) S. dazu ausführlich BVerfGE 47, 327ff. (369), zur Kunstfreiheit BVerfGE 30, 173 (193), zur Religionsfreiheit BVerfGE 32, 98 (108) und zur Gewissensfreiheit BVerfGE 12, 243 (260)
 - 3) Der hier unter Datenschutzgesichtspunkten auftretende Konflikt ist im Grunde nicht neu, betrachtet man die im Ansatz gleichliegende Problematik der ärztlichen Schweigepflicht, s. dazu Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern (LT-DrS 9/11712 S. 37); s. auch Simitis in Kaase aaO S. 83
 - 4) S. BVerfGE 47, 327ff. (369); 57, 70ff. (99)
 - 5) Zu den Gefahren, daß hierdurch die ursprünglich stärksten Freiheitsgrundrechte (ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt) zu den schwächsten zu werden drohen, s. W. Schmidt NJW 73, 587
 - 6) S. BVerfGE 47, 327ff. (370)
 - 7) S. Dreier DVBl. 80, 471ff. (473)

b) Bedeutung für die Weitergabe von Daten aus der Statistik

aa) Zwei extreme Rechtspositionen haben von Anfang als verfassungswidrig auszuschneiden:

(a) der Wissenschaft grundsätzlich ins Belieben zu stellen, welche Daten sie aus der Statistik erhalten möchte

Eine Einschränkung des Datenzugangs bedeutet nicht eine nach Art. 5 III GG unzulässige Zensur. Eine solche liegt nur vor, wenn versucht würde, vorzuschreiben, welche Projekte betrieben werden sollten bzw. die Methode des Vorgehens festgelegt würde. Bei der Wahl ihrer Hilfsmittel (hier = Informationen) hat auch die Wissenschaft die Grenzen der Rechtsordnung zu beachten, es besteht daher kein Anspruch auf alle Daten.¹⁾ Zwar interessiert die Forschung (wie auch die amtliche Statistik) im Gegensatz zur Verwaltung nicht die einzelne Person, der Mensch dient hier nur als statistischer Merkmalsträger,²⁾ doch letztlich ist auch hier (wie bei der Aufbereitung durch die Stat. Ämter) zu beachten, daß der Wissenschaft personenbezogene Daten übermittelt werden.

1) S. auch BVerfGE 47, 327ff. (369): Forscher darf sich nicht über Rechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum hinwegsetzen; s. auch Simitis in Kaase aaO S. 84, Leuze in DVR Beiheft 14 S. 79ff. (80). Verfassungsrechtlich bedenklich wäre daher die geplante Änderung des LDSG BW, die ein Außerkraftsetzen des Arztgeheimnisses auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung vorsieht (dazu auch Leuze aaO S. 89); kritisch auch Simitis im 11. Tb des LfD Hessen S. 16). Dies würde einer unkontrollierten, ungefilterten Datenweitergabe Vorschub leisten, die Rechte des einzelnen nicht genügend berücksichtigen

2) S. dazu Tuner DSWR 3/82 S. 62; P.-J. Müller DSWR 1/74 S. 3. Wo die Wissenschaft sich ausnahmsweise für die Person interessiert (z.B. Geschichte, Psychologie), ist statistisches Datenmaterial ungeeignet und braucht daher hier nicht näher betrachtet zu werden.

Dabei kann das Anonymitätsinteresse des einzelnen bei Verarbeitung, Auswertung und Veröffentlichung¹⁾ durch die Wissenschaft tangiert werden, so daß eine pauschale Freistellung der Wissenschaft ohne Sicherungen und Einschränkungen bei Übermittlung und Verwendung der personenbezogenen Daten das Recht des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung verletzen würde.

- (b) Ebenso wäre es verfassungsrechtlich unzulässig, der Wissenschaft generell jeden Zugang zu den Daten zu verweigern

Eine - für die Wissenschaft gefährliche²⁾ - Entwicklung in dieser Richtung ist z.Z. in der Bundesrepublik festzustellen.³⁾

Grund dafür ist hauptsächlich⁴⁾ die Datenschutz-

-
- 1) Dazu Bull/Dammann DÖV 82, 215 bezüglich der Publikation von Fallstudien bei Psychologen, Kriminologen, Historikern und Literaturwissenschaftlern
- 2) S. dazu Mertens DUD 82, 23, der dem übersteigerten Datenschutz vorwirft, die Krebsforschung um Jahrzehnte zurückgeworfen zu haben, zitiert nach Kamlah DVR Beihft 14 S. 72; s. auch Bull/Dammann (FN 1) S. 214 FN 2, Bülterbach ÖVD 3/81, S. 9
- 3) Die Entwicklung war Anlaß zahlreicher Tagungen und Konferenzen, auf denen verschiedene Grundsätze erarbeitet wurden; s. Konferenz in Köln (78) von der "International Federation of Data Organisation" sowie die Grundsätze von Bellagio (1977) bzw. die im Auftrag der "European Science Foundation" erarbeiteten Richtlinien, dazu 8. Tb des LfD Hessen (Febr. 80) S. 124ff.
- 4) Ein anderer Grund ist politischer Natur (dazu Kaase aaO Vorwort S. X): die früher von der Verwaltung gern in Anspruch genommenen Analysen der Wissenschaft werden inzwischen wegen der eigenen Auswertungskapazitäten nicht mehr in vollem Umfang benötigt. Die verbliebene Funktion der Wissenschaft (Kontrolle politischen Handelns) weckt aber bei der Bürokratie kein übermäßiges Interesse an stärkerem Informationszugang der Wissenschaft; dazu s. auch Borchert ÖVD 7-8/81 S. 18ff. (19)

gesetzgebung,¹⁾ die im Interesse einer ungehinderten Wissenschaftsfreiheit auf spezifische Weitergaberegeln verzichtete.²⁾ Die Folge einer fehlenden Weitergaberegeln an die Wissenschaft war, daß die allgemeinen Datenschutzregelungen von den Verwaltungsbehörden, vor allem den statistischen Ämtern³⁾ im Zweifel restriktiv ausgelegt wurden. Wird aber der Wissenschaft der Datenzugang generell verwehrt, ist sie in ihrem Kernbereich betroffen.⁴⁾

bb) Güterabwägung

Zwischen diesen beiden Extrempositionen liegt der Bereich, der nicht generell beantwortet werden kann, wo vielmehr im Rahmen einer Auslegung der konkurrierenden Wertmaßstäbe der jeweiligen Grundrechtsposi-

-
- 1) S. dazu Simitis (in Kaase S. 83), der an Hand von drei Beispielen aufzeigt, wie Datenschutz zur Barriere der Forschung führen kann
 - 2) Z.B. keine Regelung im BStatG, im BDSG nur Berücksichtigung in kleineren Teilbereichen (§§ 14, 36 BDSG zu den Gründen des Gesetzgebers s. Ziegler-Jung DVR 79, 193ff. (200)), eine Ausnahme bildet hier nur die Regelung des § 15 HessDSG (v. 31.1.78; ähnlich jetzt auch entsprechende Regelungen im LDSG von BW (§ 20) NRW (§ 12) und RhPf (§ 25)
 - 3) Nach Brennecke (in Kaase aaO S. 284) gab das statistische Bundesamt Daten selbst ohne Namen, Anschrift und regionale Kennzeichen nicht an die Wissenschaft weiter, weil nicht ausgeschlossen werden konnte, daß es sich bei den Daten um geheimzuhaltende Einzelangaben iSd § 11 BStatG handelt
 - 4) S. dazu auch Simitis im 8. Tb des LfD Hessen S. 34: "Die Informationsstruktur ist in Gefahr, wenn die staatliche Administration ihre Daten in staatlichen Datenbanken monopolisiert; s. dazu auch Brennecke in Kaase aaO S. 281ff. (286)

tionen nach dem Prinzip größtmöglicher Konkordanz¹⁾ eine Abwägung stattzufinden hat.²⁾ Hier ist sowohl die Bedeutung der kollidierenden Grundrechte als auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.³⁾

III. Voraussetzungen für eine Güterabwägung zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Wissenschaftsfreiheit

1) Der Forschungszweck - inwieweit muß dieser beim Übermittlungsbegehren durch die Wissenschaft konkretisiert werden?

Die Übermittlung von statistischen Daten verlangt als erstes das Vorhandensein eines durch Art. 5 III GG geschützten Forschungszwecks. Hier ist fraglich, welche konkrete Zweckbindung vom Gesetzgeber verlangt werden kann, ohne gleichsam die Freiheit der Wissenschaft zu stark zu beschneiden.

- a) Der sicherste Weg wäre, der Wissenschaft den Datenzugang immer nur für einen gesetzlich konkret festgelegten Forschungsbereich zu gestatten. Dies hätte den Vorteil, daß der Datenbedarf genau feststehen würde, was auch den Kreis der Betroffenen und der potentiellen Datenbenützer genau eingrenzen ließe.

1) S. dazu Simitis im 11. Tb des LfD Hessen S. 18

2) Dazu allgemein BVerfGE 30, 173 (193); 52, 223 (247)

3) S. BVerfGE 47, 327ff. (370); insofern ist Scherers Versuch (in Kaase aaO S. 94ff.), wegen der vagen Grenzen des Art. 5 III GG eine Schranke aus Art. 5 II zu ziehen, nicht nur aus systematischen Gründen abzulehnen (s.o. S. 188f), sie führt auch im Ergebnis zu keinen neuen Erkenntnissen, da er auch über Art. 5 II GG zur Grenze des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kommt (aaO S. 96)

Ein Beispiel dafür ist das z.T. schon erlassene,¹⁾ zum Teil noch geplante Krebsregistergesetz.²⁾ Der Nachteil einer solchen Lösung ist aber die isolierte Festlegung auf einen Bereich, für jedes weitere Vorhaben in anderer Richtung wäre wiederum der Gesetzgeber einzuschalten. Sie eignet sich daher nur für den geringen Teil der Wissenschaft, die institutionell einbezogen ist.³⁾ Für den Großteil der Wissenschaft ist eine solche Lösung ungeeignet.

- b) Am besten würde man der Wissenschaftsfreiheit gerecht, wenn man die gesetzliche Zweckbindung auf "wissenschaftliche Zwecke" beschränken würde. Hier würde allein die Angabe "für wissenschaftliche Zwecke" dem Forscher einen Zugang zu den Daten verschaffen. Die Gefahr liegt hier in dem abstrakten Vorrang der Wissenschaftsfreiheit.

Eine entsprechende Daten Zugangsregelung findet sich in § 9IV VZG 83; das BVerfG⁴⁾ sah hierin keine Verletzung des einzelnen in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die schon bestehenden Vorkehrungen⁵⁾ würden den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht.

1) Im Saarland wurde ein vom statistischen Landesamt geführtes Krebsregister gesetzlich fixiert, s. Gesetz über das Krebsregister v. 17.1.79, Amtsblatt S. 105

2) Dazu Kamlah DVR Beiheft 14 S. 72; Leuze ebenda S. 78ff. (85); Stollreither im 4. Tb des LfD Bayern (LT-DrS 9/11712 S. 37); Simitis im 8. Tb des LfD Hessen S. 36, ders. im 11. Tb S. 22; Wagner in Kilian/Porth "Probleme der Datenverarbeitung in der Medizin" S. 71ff.; Brennecke in Kaase aaO S. 289; Bull/Dammann DÖV 82, 220f.

3) S. auch Bull/Dammann DÖV 82, 216

4) BVerfGE 65, 1ff. (69f.)

5) § 9V VZG (Grundsatz der Zweckbindung) sowie die § 11V BStatG und § 5 BDSG

Diese Argumentation erweckt Bedenken. Es ist zwar im vorliegenden Fall die zu übermittelnde Datenmenge genau definiert. Diese Tatsache erlaubt aber nur dann einen abstrakten Vorrang der Wissenschaftsfreiheit, wenn diese Daten deshalb auch vom Schutzzumfang des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht mehr tangiert würden. Dies wäre aber nur zu bejahen, wenn die Daten in einer Form an die Wissenschaft übermittelt würden, die eine Zuordnung des einzelnen nicht mehr ermöglicht.¹⁾ Dann wäre Art. 2I GG nicht tangiert, und es könnte schon begrifflich keine Grundrechtskollision vorliegen. Insoweit wäre der Datenzugangsanspruch der Wissenschaft aus Art. 5III GG gerechtfertigt.

Einer Regelung wie § 9IV VZG, die eine Zweckbindung abstrakt auf "wissenschaftliche Zwecke" festlegt, sollte daher zur Klarstellung die Datenübermittlung nur insoweit gestatten, als die Einzelangaben so anonymisiert sind, daß sie Auskunftspflichtigen oder Betroffenen nicht mehr zuzuordnen sind.²⁾

- c) Für die Übermittlung nicht (faktisch) anonymer Daten an die Wissenschaft bietet sich dagegen eine gesetzliche Daten Zugangsregelung an, die die Erfordernisse für eine einzelfallbezogene Abwägung an Hand eines jeweils bestimmten Forschungsvorhabens vorschreibt.³⁾

-
- 1) Faktische Anonymität. Von einer solchen Anonymität scheint das BVerfGE 65, 1ff. (69) auszugehen, wenn es ausführt, die "Übermittlungsadressaten des § 9IV VZG hätten idR nicht das nötige Zusatzwissen, das eine De-Anonymisierung erlaube"; dafür spricht auch das Zitat des § 11V BStatG. Inwieweit dies aber zutrifft, erscheint zweifelhaft. Nach Brunnstein (in "Die Volkszählung" S. 128ff. (133f.)) bedarf es zur De-Anonymisierung bei den VZ-Daten nicht einmal besonderen Zusatzwissens.
- 2) In Anlehnung an § 11V BStatG
- 3) S. auch § 75 SGB X sowie die sog. Forschungsklauseln einzelner LDSG'e, s. § 20 LDSG BW, § 15 HessLDSG, § 12 LDSG NW, § 25 LDSG RhPf

Die Bestimmtheit des Forschungsvorhabens erlaubt im konkreten Fall die Festlegung des Informationsbedarfs und ermöglicht so eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen den beiderseitigen Interessen unter Beachtung des Wertgehalts der jeweiligen Grundrechtspositionen. Bei den Voraussetzungen für eine Abwägung wird zu beachten sein, daß die Überprüfung der Datenzugangsvoraussetzungen durch die übermittelnde Stelle nicht zu einer Wissenschaftskontrolle führen darf. Der übermittelnden Stelle kann es im Hinblick auf den Wertgehalt des Art. 5 III GG nicht gestattet sein, im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung über die Geeignetheit und Bedeutung des Forschungsvorhabens zu entscheiden und diese in ein Verhältnis zu den Belangen des Einzelnen zu setzen. Da eine solche Prüfung einer - unzulässigen - Zensur der Wissenschaft gleich käme,¹⁾ ist eine Zugangsregelung verfassungsrechtlich geboten, die einerseits der Wissenschaft den nötigen Freiraum läßt, zum anderen aber auch nicht die Belange des einzelnen vernachlässigt.

2) Voraussetzungen einer einzelfallbezogenen Abwägung im einzelnen

a) Geeignetheit der angeforderten Daten²⁾

Die Bestimmtheit des Forschungsvorhabens erlaubt eine Prüfung, ob die angeforderten Daten geeignet sind, im Bereich der Wissenschaft verarbeitet zu werden. Diese

1) S. dazu Simitis BDSG § 24, RN 43; Leuze DVR Beiheft 14 S. 80. Dies war auch der Grund für die Sonderregelung in den einzelnen LDSG'en; die Anwendung der allgemeinen Übermittlungsvorschriften des Datenschutzrechts hätte dies zur Folge gehabt, s. Grell LDSG BW § 20 RN 3

2) S. dazu auch Scherer in Kaase aaO S. 40, 44

Frage hat nichts mit der Überprüfung der Geeignetheit des Forschungsvorhabens zu tun, welche unzulässig wäre.

b) Erforderlichkeit des Informationsbedarfs

aa) Übermittlung von Daten erforderlich?

Hier wäre als erstes zu prüfen, ob die Übermittlung von Daten überhaupt erforderlich ist. Ein milderes Mittel wäre das Erfragen der Informationen durch die Wissenschaft beim Betroffenen selbst.¹⁾

Hierbei dürften aber unter Berücksichtigung des Wertgehalts des Art. 5 III GG nicht zu strenge Maßstäbe gesetzt werden; insbesondere darf hierdurch nicht das Forschungsvorhaben insgesamt in Frage gestellt werden (z.B. zu hoher Kostenaufwand).²⁾ Soweit die Wissenschaft bei der Anforderung der Daten schlüssig behauptet, das direkte Befragen sei ihr für das Forschungsvorhaben nicht zumutbar, hat ein solches Vorgehen als milderes Mittel auszuscheiden.^{3) 4)}

bb) Übermittlung personenbezogener Daten erforderlich?

Es muß dann aber ferner konkret geprüft werden, inwieweit die Wissenschaft gerade für dieses bestimmte Forschungsvorhaben auf die Übermittlung personenbezogener

-
- 1) S. dazu auch Schwappach in Gallwas/Schneider/Schwappach/Schweinoch/Steinbrinck "Datenschutzrecht" § 24 RN 15; Simitis BDSG § 24 RN 42
 - 2) Dazu auch Tiedemann NJW 81, 945ff. (949). Voraussetzung ist aber, daß das Forschungsziel durch die Mehrkosten nicht nur erschwert, sondern auch verhindert wird; so zu Recht Büllesbach ÖVD 3/81 S. 9ff. (12)
 - 3) S. auch Simitis (FN 1) § 24 RN 43, der im Hinblick auf Art. 5 III GG die Kontrolle auf Plausibilitäts-erwägungen beschränken will
 - 4) Ein milderes Mittel wäre auch die Möglichkeit, sich Daten aus veröffentlichten Statistiken zu beschaffen, dazu aber schon oben S. 121 FN 2.

Daten angewiesen ist.¹⁾ Die wissenschaftliche Zweckbindung führt nicht von sich heraus zur Legitimation der Verwendung personenbezogener Daten, auch die Wissenschaft hat konkret zu prüfen, ob diese Informationen für das Forschungsprojekt wirklich unerlässlich sind.²⁾ Die Übermittlung (faktisch) anonymer Daten wäre das mildere Mittel, wenn damit das Forschungsziel auch erreicht werden könnte.³⁾

Sollten personenbezogene Daten nur deshalb an die Wissenschaft übermittelt werden, um Verknüpfungsmöglichkeiten zu eröffnen, wäre konkret zu prüfen, ob diese Aufgaben nicht schon die statistischen Ämter⁴⁾ bzw. andere Institutionen⁵⁾ bewerkstelligen könnten, die die organisatorischen Vorkehrungen aufweisen, die dem Schutz des einzelnen am besten entsprechen.⁶⁾

-
- 1) S. dazu auch Simitis in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (48); 1. Tb des LfD Saarland S. 64, zitiert nach Büllesbach ÖVD 3/81 S. 11 FN 32; Borchert ÖVD 7-8/81 S. 18ff. (20)
- 2) Dies ergibt sich schon aus den Überlegungen oben S. 188f; zustimmend Simitis in Kaase aaO S. 90: "Bürger würde sonst zu jederzeit verwendbarem Informationsobjekt degradiert"
- 3) In einigen Disziplinen der Wissenschaften kann durchaus mit faktisch anonymen Daten gearbeitet werden, s. dazu Brennecke (in Kaase aaO S. 33); s. dazu auch die Grundsätze (insbes. 1.5.), die im Auftrag der European Science Foundation 1979 aufgestellt wurden (abgedruckt bei Simitis im 8. Tb des LfD Hessen S. 124)
- 4) Hier kann allerdings die Arbeitskapazität der statistischen Ämter Grenzen setzen. Zum anderen darf nicht die damit verbundene Gefahr übersehen werden, den Funktionsbereich der statistischen Ämter weiter auszudehnen; s. dazu Simitis in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (63)
- 5) "Treuhänderinstitution"; s. dazu auch Kruse/Amelung Ingenkamp in Kaase aaO S. 19ff. (21); Pflanz/Greiser in Kaase aaO S. 23ff. (29)
- 6) Dazu auch Krupp in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (51)

Mit der Forderung, in einer gesetzlichen Zugangsregelung für die Wissenschaft eine Beschränkung auf erforderliche Daten aufzunehmen,¹⁾ ist keine Kontrolle der Wissenschaft verbunden, sie ist nur Ausdruck des Verfassungsgebots, Grundrechtskollisionen möglichst zu vermeiden.²⁾

cc) Vor Übermittlung Einwilligung des Betroffenen einzuholen?

Der Übermittlung personenbezogener Daten an die Wissenschaft wäre als milderes Mittel ferner die vorherige Einwilligung des Betroffenen vorzuziehen,³⁾ soweit dies für den Betroffenen als auch die Wissenschaft zumutbar ist.⁴⁾ Bei Vorliegen der Einwilligung wäre Art. 2I iVm Art. 1I GG nicht verletzt⁵⁾ (es könnte dann schon im Ansatz keine Grundrechtskollision vorliegen).

1) Z.B. "Die Übermittlung personenbezogener Daten ist unzulässig, wenn der Zweck der Forschung zumutbar auf andere Weise erreicht werden kann", in Anlehnung an § 75I2 SGB X

2) Die sog. Forschungsklauseln (s.o. S. 195, FN 3) führen diese Zulässigkeitsschranke nicht auf, wohl aus Sorge, die Freiheit der Wissenschaft könnte dadurch verletzt werden; s. Grell (LDSG BW § 20 RN 3). Da dies nicht der Fall ist, sollte die Schranke mit hineingelesen werden (in diesem Sinn auch Bull/Dammann DÖV 82, 213ff. (221); s. auch Grüner SGB Bd. III zu § 75I1 SGB: soweit eine Anonymisierung der Daten zumutbar ist, ist für eine Anwendung des § 75 SGB kein Raum; s. auch Entwurf zur Änderung des BDSG (BT-DrS 8/3608) Art. 1 § 3a

3) Dazu schon Schwan VerwArchiv 1975 S. 143 FN 75

4) S. hierzu auch § 3 Satz 2 BDSG, der auf die Schriftform verzichten will, wenn besondere Umstände vorliegen, die eine andere Form als angemessen erachten lassen; s. hierzu Simitis BDSG § 3 RN 64ff. sowie Büllesbach ÖVD 3/81 S. 11

5) Den Vorrang der Einwilligung schreibt auch § 75I2 SGB X vor

- Unzumutbar für den Betroffenen wäre das Einholen der Einwilligung, wenn dadurch psychische Schäden beim Befragten zu erwarten wären.¹⁾
- Unzumutbar für die Wissenschaft könnte es sein, wenn das Forschungsvorhaben dadurch insgesamt in Frage gestellt würde.²⁾

Dabei ist insbesondere zu fragen, ob der mit dem Einholen der Einwilligung verbundene Kostenaufwand für das konkrete Forschungsvorhaben zumutbar ist.³⁾ Die Erforderlichkeit der Einholung der Einwilligung wird zumindest bei Langzeitstudien wegen der dort langandauernden Personenbezogenheit der Daten anzunehmen sein.⁴⁾

Die Eilbedürftigkeit⁵⁾ dürfte dagegen für die Wissenschaft kein Argument sein, auf das Einholen der Einwilligung verzichten zu müssen,⁶⁾ genausowenig wie die Gefahr, daß der Bürger durch die Einholung der Einwilligung mißtrauisch wird und die Einwilligung verweigert.⁷⁾ Die Einwilligung soll gerade das Verfahren transparenter machen und dem einzelnen die Möglichkeit eröffnen, die Konsequenzen der Weitergabe zu überblicken. Es liegt an der Aufklärung der Wissenschaft, das möglicherweise bestehende Mißtrauen abzubauen.

1) Z.B. Krebsforschung fordert Daten an, weil man bestimmter Theorie nachgehen will. Hier könnte allein das Projekt beim Betroffenen Unruhe auslösen

2) S. dazu auch die Richtlinien, vorgelegt im Auftrag der ESF, abgedruckt bei Simitis im 8. Tb des LfD Hessen S. 125 Nr. 2.3.

3) Dazu auch Bull/Dammann DÖV 82, 220. Aber auch hier (s. schon oben S.197 FN 2) wird zu fordern sein, daß der Mehraufwand an Kosten das Forschungsziel insgesamt zu verhindern droht, eine bloße Erschwerung reicht nicht aus

4) In diesem Sinn auch Schwan VerwArchiv 1975 S. 143 FN 75

5) Dazu allgemein Simitis BDSG § 3 RN 68

6) In diesem Sinn auch Büllesbach ÖVD 3/81 S. 9ff. (12)

7) Dazu Simitis (FN 5) § 3 RN 75

c) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Der Grundsatz verlangt, daß Mittel (= Übermittlung der Daten) und Zweck (= Forschungsziel) in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen.

aa) Konfliktanalyse

Auf eine solche Abwägung ist auch bei der Übermittlung an die Forschung nicht zu verzichten. Es gibt keine generelle Zulässigkeitsvermutung zugunsten der Forschung, da der Wissenschaftsfreiheit nicht schlechthin Vorrang zukommt.¹⁾ Die Forschung kann aus diesem Grund nicht ohne Berücksichtigung der möglichen Folgen für den einzelnen bevorzugt werden.²⁾

Die Abwägung im einzelnen gestaltet sich hier allerdings problematisch.

Abwägung erfordert zwei zu wägende Dinge. Die schutzwürdigen Belange des einzelnen (hier wäre auf die Intensität des Eingriffs in sein informationelles Selbstbestimmungsrecht abzustellen) wären an sich dem Forschungszweck gegenüberzustellen.

1) S. BVerfGE 47, 327ff. (369)

2) S. auch Simitis in BDSG § 24 RN 44; auch die sog. Forschungsklauseln (S.195 FN3) postulieren eine Interessenabwägung. Danach ist die Übermittlung nur zulässig, wenn schutzwürdige Belange des einzelnen nicht beeinträchtigt werden (ähnlich schon Entwurf eines Datenschutzgesetzes von Podlesch aaO § 18 Satz 1; kritisch dazu Simitis DVR 73 S. 149 FN 39). Grell (LDSG BW § 20 RN 7) spricht hier zwar von einer gesetzlichen Güterabwägung, aber die schutzwürdigen Belange erfordern auch eine am Einzelfall orientierte Abwägung; s. zum ähnlich formulierten § 24 BDSG auch Simitis BDSG § 24 RN 44, Auernhammer BDSG § 24 RN 9

Die Prüfung, inwieweit diese beiden Dinge in angemessenem Verhältnis zueinander stehen, erfordert eine Wertung beider Positionen. Hierbei kann die Überprüfung des Forschungszweckes durch die übermittelnde Behörde in Konflikt geraten mit der Wissenschaftsfreiheit.

Inwieweit dieser Konflikt durch wertfreie Entscheidungskriterien vermieden werden kann, soll im folgenden untersucht werden.¹⁾ Denn nur wenn sich Kriterien finden lassen, die eine Wertung des Forschungszweckes erlauben, ohne gleichzeitig einen unzulässigen Eingriff in die Wissenschaft darzustellen, ist ein Abwägen mit den schutzwürdigen Belangen des einzelnen möglich. Andernfalls wäre nach anderen Lösungswegen zu suchen.²⁾

bb) Wertfreie Entscheidungskriterien für die übermittelnde Stelle im Hinblick auf Art. 5III GG

- (a) Denkbar wäre es, auf die Bedeutung des Forschungszweckes abzuheben.³⁾ Dies setzt aber voraus, daß die statistischen Ämter als übermittelnde Stellen prüfen müßten, wie wichtig das Forschungsvorhaben ist. Hier würden subjektive Erwägungen der übermittelnden Stelle ausschlaggebend für den Datenzugang der Forschung werden. Eine solche subjektive

1) Dazu unten S. 202, Ziffer bb)

2) Dazu unten S. 204, Ziffer cc)

3) So Scherer in Kaase aaO S. 96; ähnlich auch Borchert ÖVD 7-8/81 S. 19

Wertung stellt aber einen unzulässigen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit dar.¹⁾

- (b) Nicht weiterhelfen würde es auch, wenn man allein auf den Nutzen abstellen würde, den die Forschungserkenntnisse bringen sollen.²⁾ Der Nutzen führt unmittelbar zur Frage der Bedeutung des Forschungsvorhabens.³⁾
- (c) Zu überlegen wäre, stattdessen das Übermittlungsinteresse der Wissenschaft in den Vordergrund zu schieben. Doch diesem Ansatz wäre entgegenzuhalten, daß das Interesse an der Übermittlung für sich nur rechtmäßig (soweit Übermittlung erlaubt) oder rechtswidrig (soweit verboten) sein kann. Eine Werteskala gibt es hier nicht, da menschliche Handlungen von der Rechtsordnung nicht klassifiziert werden.⁴⁾ Ohne eine Werteskala ist das Kriterium aber ungeeignet, zur Abwägung herangezogen zu werden.
- (d) Als wertfreies Entscheidungskriterium könnte man das "öffentliche Interesse an der Forschung"⁵⁾ heranziehen. Doch hier dürfte zu differenzieren sein. Ein generelles öffentliches Interesse an der Forschung wird man in der Regel nicht leugnen können. Ein solches Kriterium wäre allerdings insoweit ungeeignet für eine Abwägung, da in diesem Fall keine Werteskala vorhanden wäre. Stellt man dagegen auf

1) S. Büllesbach ÖVD 3/81 S. 9ff. (12); s. auch Heußner in FS für Wannagat S. 173ff. (187f.): "Datenschutz darf nicht zum Vorwand werden, mißliebigen Forschungsvorhaben den Zugang zu den Daten zu verwehren"

2) So Ziegler-Jung DVR 8 (1979) S. 193ff. (197)

3) Dazu oben (a)

4) Dazu ausführlich Haft NJW 79, 1194ff. (1196)

5) S. dazu § 75 SGB X, § 21III MRRG

das Interesse an einem bestimmten Forschungsvorhaben ab, führt dies wieder zur Frage der Bedeutung des Vorhabens.

Es hat sich gezeigt, daß bisher noch keine Kriterien gefunden wurden, die eine im Hinblick auf Art. 5III GG wertfreie Prüfung der Übermittelnden Stelle erlauben würden. Auch spezialgesetzliche Regelungen wie § 75 SGB X oder die sog. Forschungsklauseln einzelner LDSG'e haben hier noch keine Konkretisierung erbracht.¹⁾

cc) Andere Lösungsmöglichkeiten des Konflikts

Will man im Interesse der Wissenschaftsfreiheit eine Bewertung der Forschungsvorhaben möglichst vermeiden, müssen dafür an anderer Stelle Restriktionen gemacht werden, die es erlauben, von einer grundsätzlichen Vermutung der Angemessenheit des Forschungszweckes im Verhältnis zur Intensität des Eingriffs des einzelnen auszugehen.

- (a) Hierfür bietet sich zum einen ein restriktiver Wissenschaftsbegriff an. Nur wer die Gewähr bietet, die empfangenen Daten ausschließlich zu wissenschaftlichen Zwecken zu benutzen und nicht auch gegen den einzelnen einzusetzen, kann in das Privileg eines erleichterten Datenzugangs kommen.

Der weite Wissenschaftsbegriff, den die Literatur und die Rspr. für Art. 5III GG gebildet haben,²⁾

1) Bull/Dammann DÖV 82, 219 sehen eine Bewertung sogar als unvermeidlich an

2) Dazu ausführlich Dammann DVR 4 (1975) S. 201ff. (207f.)

hat seine Berechtigung in der Funktion des Art. 5 III GG als Abwehrrecht. Gegenüber staatlichen Eingriffen kann es keine Rolle spielen, in wessen Interesse die Wissenschaft betrieben wird und wer die Forschungsergebnisse letztendlich auswertet.¹⁾

Anderes hat aber bei der verfassungsrechtlichen Bewertung eines Datenzugangsrechts zu gelten. Hier erfordert das Selbstbestimmungsrecht des einzelnen eine Kontrolle, wer letztlich was mit seinen Daten macht. Wenn die Belange des einzelnen wegen unzulässiger Bewertung des Forschungsvorhabens mit letzterem nicht abgewogen werden können, muß versucht werden, durch einen restriktiv ausgelegten Wissenschaftsbegriff zu erreichen, nur solchen Datenempfängern den Datenzugang zu erleichtern, die die Informationen einzig zu wissenschaftlichen Zwecken verwenden.²⁾

Zu prüfen bleibt, ob sich hierfür klar handbare Kriterien eines restriktiv auslegbaren Wissenschaftsbegriffs finden lassen.

(aa) Vorrangig wird in der Datenschutzliteratur auf die Unabhängigkeit der Wissenschaft abgestellt.³⁾ Es könnte der Wissenschaft nur dann ein privilegiert Datenzugang ermöglicht werden, wenn sie "frei von wirtschaftlichen oder sonstigen nicht wissen-

1) S. Dammann DVR 4 (75) S. 209; s. auch Bühlesbach S. 9ff. (10); Ziegler-Jung DVR 8 (79) S. 193ff. (197)

2) Ein ähnlicher Ansatz ist auch in der Datenschutzliteratur zu erkennen; s. Mallmann in Simitis BDSG § 14 RN 52; Tuner DSWR 3/82 S. 61ff. (64); s. auch 2. Tb des LfD Schleswig-Holstein S. 24, zitiert nach Büllesbach ÖVD 3/81 S. 10 FN 21

3) S. Mallmann in Simitis BDSG § 14 RN 52; Dammann DVR 4 (1975) S. 201ff. (209), Simitis in Kaase aaO S. 89, Büllesbach (FN 1) S. 10; Krupp in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (53); s. auch die sog. Forschungsklauseln der einzelnen LDSG'e (S. 195 FN 3)

schaftlichen Interessen sei".¹⁾ Diese Voraussetzungen lägen bei der Unternehmensforschung, der Auftragsforschung²⁾ und der Forschungstätigkeit der Verwaltungsbehörden nicht vor. Hier bestehe die Gefahr, daß die Daten "einseitig interessengebunden verwertet würden".³⁾

Dieses Kriterium ist in seinem Pauschalurteil bedenklich. Zum einen wirft es die Frage auf, ob es (neben den Universitätslehrern und Doktoranden) wirklich noch vollkommen unabhängige Forscher gibt.⁴⁾ Vor allem aber schafft es die Gefahr, den eigentlichen Konfliktpunkt aus den Augen zu verlieren. Es geht hier allein um das Spannungsverhältnis Wissenschaftsfreiheit - Recht des einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung hinsichtlich seiner Daten. Ob "ein Forscher seine Arbeit den Zielsetzungen des Arbeitgebers anpaßt"⁵⁾ oder die Arbeit "einseitig interessengebunden" ausfällt,⁶⁾ betrifft einzig den Wert der Wissenschaft bzw. die Güte der Aufgabenerledigung der Wissenschaft in Form einer politischen Kontrolle, nicht aber enthält sie zusätzliche Gefahren für die Daten des einzelnen.

(bb) Gleiches muß für das Kriterium der Weisungsgebundenheit⁷⁾ gelten. Diese allein vermag den Datenzu-

1) S. Mallmann (in Simitis u. a.) § 14 RN 52

2) S. Mallmann (FN 1) RN 54; s. auch Tuner DSWR 3/82 S. 64

3) S. Borchert ÖVD 7-8/81 S. 20

4) Dazu auch Tuner (FN 2) S. 64; kritisch auch Ziegler-Jung DVR 8 (1979) S. 193ff. (197)

5) Tuner DSWR 3/82 S. 61ff. (64)

6) Borchert ÖVD 7-8/81 S. 18ff. (20)

7) S. Mallmann in Simitis BDSG § 14 RN 52; Büllesbach ÖVD 3/81 S. 9ff. (11)

gang der Forschung nicht zu verwehren. Entscheidend kann nur sein, ob gerade die Weisungsgebundenheit und Unabhängigkeit im konkreten Fall dazu führen, daß die Wissenschaft im einzelnen Bürger nicht nur einen statistischen Merkmalsträger,¹⁾ sondern eine individuelle Person sieht.

Hierfür gilt es Kriterien aufzustellen. Das pauschale Abstellen auf die Unabhängigkeit der Forschung ist dafür einerseits zu eng (abhängige Forschung impliziert nicht zwingend eine Gefährdung des einzelnen), andererseits aber auch zu weit (keine im einzelnen nachprüfbare Entscheidungsgrundlage).

(cc) Ein Kriterium bieten die sog. Forschungsklauseln der LDSG'e²⁾ in Form einer Institutionalisierung des Normadressaten. Danach erhalten nur "Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen mit den Aufgaben unabhängiger Forschung" einen privilegierten Datenzugang.

Hier wird aus dem Bestreben, eine klare Abgrenzung zu finden, eine willkürliche Trennung von öffentlichen und privaten Forschungsinstituten mit eindeutigen Nachteilen der letzteren.³⁾ Nicht jedes private Forschungsinstitut beinhaltet eo ipso die Gefahr für den einzelnen, daß unter einem "wissenschaftlichen Deckmantel" erleichterter Zugang zu personenbezogenen Daten gesucht wird und diese

1) Dazu oben S. 190, FN 2 mwN

2) S.o. S. 195, FN 3

3) Dazu auch kritisch Tuner DSWR 3/82 S. 65; Bürgin in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (54); Simitis ebenda S. 39ff. (59) spricht selbst von einer "Verlegenheitslösung"; s. auch ders. in Kaase aaO S. 89; kritisch auch Bull/Dammann DÖV 82, 216 FN 11; Heußner in FS für Wannagat S. 173ff. (188)

Informationen dann zu zweckfremden Dingen gegen den einzelnen mißbraucht werden.¹⁾ Eine Regelung in dieser Form erweckt daher starke Bedenken im Hinblick auf die Gleichbehandlung verschiedener Forschungsbereiche.

(b) Gesetzliche Güterabwägung

Statt pauschal auf die Unabhängigkeit der anfordernden Stelle abzustellen oder nur einzelne Institutionen zu privilegieren, müssen konkrete Voraussetzungen gesetzlich festgelegt werden,²⁾ die eine "Wissenschaft im datenschutzrechtlichen Sinne" klar erkennen und nachprüfen lassen.³⁾ Dies hat nichts mit einer Definition der Wissenschaft zu tun. Eine solche dürfte auch schwer möglich sein.⁴⁾ Es müssen vielmehr Rahmenbedingungen gesetzlich festgelegt werden, die eine Vermutung der Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten erlaubt. Wer die gesetzlich festgelegten Rahmenbedingungen erfüllt, könnte dann beim Datenzugang insoweit privilegiert werden, als die Angemessenheit der Bedeutung des Forschungsvorhabens im Hinblick auf die Intensität des Eingriffs des einzelnen gesetzlich fingiert würde.

1) Am Problem vorbei geht das Argument von Borchert (ÖVD 7-8/81 S. 20), "private Forschung sei ebenso wertvoll wie die öffentliche"

2) Die sog. "Codes of Ethics" (dazu bei Kaase aaO S. 243ff.) können nur begleitende Zusatzsicherungen darstellen; s. auch Ziegler-Jung in Kaase S. 276; Brennecke ebenda S. 293, 295; Simitis ebenda S. 86

3) Dies gebietet auch der Grds. der Bestimmtheit, da die Übermittlung von personenbezogenen Daten an unberechtigte Personen z.T. unter Strafandrohung steht (s. § 203 StGB)

4) S. auch Simitis in Kaase aaO S. 88

Hier würde also eine Güterabwägung durch den Gesetzgeber getroffen; es wäre nur noch zu prüfen, ob die Voraussetzungen, die der Gesetzgeber für eine Angemessenheit verlangt, auch im Einzelfall vorliegen.¹⁾ Damit wird zum einen vermieden, daß die übermittelnde Stelle die Bedeutung des Forschungsvorhabens werten muß; zum anderen werden die Belange des einzelnen genügend berücksichtigt.

Mindestvoraussetzungen einer solchen gesetzlichen Rahmenbedingung

(aa) Grundsatz der Zweckbindung²⁾

Die übermittelten personenbezogenen Daten dürfen nur für das konkrete Forschungsvorhaben benutzt werden.³⁾ Das Postulat eines bestimmten Forschungszieles wurde schon oben⁴⁾ aufgestellt.⁵⁾

-
- 1) Hierin unterscheidet sich der Vorschlag von den sog. Forschungsklauseln der LDSG'e, die zwar eine gesetzliche Güterabwägung beinhalten sollen (s. Grell LDSG BW § 20 RN 7), aber letztlich wegen der Auf-führung der Entscheidungskriterien ("schutzwürdige Belange") nicht um eine einzelfallbezogene Abwägung der übermittelnden Stelle herumkommen; dazu schon oben S. 201, FN 2
- 2) S. auch Richtlinien, vorgelegt im Auftrag des ESF Nr. 2.7., abgedruckt bei Simitis im 8. Tb des LfD Hessen S. 126
- 3) S. auch Simitis in Kaase aaO S. 83ff. (90): "Die wissenschaftliche Forschung ist En-, nicht Durchgangsstadium"
- 4) s.o. S. 195, Ziffer c)
- 5) Nachzukommen durch Vorlage des Forschungsauftrags bzw. (bei eigener Forschung) durch Vorlage von Passagen, aus denen der Zweck hervorgeht, dazu auch Büllesbach ÖVD 3/81 S. 11

- (bb) Es muß sichergestellt sein, daß der einzelne nur als statistischer Merkmalsträger verwendet wird

Die Forschung bedarf der personenbezogenen Daten nur, um statistische Aussagen über kollektiv zusammengefaßte Individuen zu treffen. Die Person als solche interessiert die Wissenschaft (im Ergebnis nicht).¹⁾ Die Benutzung der Daten zu Maßnahmen gegen den Betroffenen selbst steht mit der wissenschaftlichen Zielsetzung in keinem Zusammenhang.²⁾

- d.) Schwierig dürfte es aber sein, hier allgemeingültige Kriterien aufzustellen, wann nichtwissenschaftliche Interessen die Gefahr begründen, daß Daten auch zur Personenbewertung benutzt werden. Bei der eigenen Forschung (in Abgrenzung zur Auftragsforschung) könnte hier u.a. die Gewährleistung der Finanzierung des Forschungsvorhabens ein Entscheidungskriterium sein.³⁾ Bei mangelnder Finanzierung ist die Gefahr nicht auszuschließen, daß Daten zur Kostendeckung an interessierte Stellen weiterverkauft werden.⁴⁾ Insgesamt kann dies aber nur ein Indiz für die Ablehnung bilden.⁵⁾

1) Tuner DSWR 3/82 S. 62, P.-J. Müller DSWR 1/74 S. 2f. (3); s. auch oben S. 190, Ziffer (a)

2) Der Übergang zur 1. Forderung (aa) der strikten Zweckbindung ist insoweit fließend

3) Dazu auch Büllesbach ÖVD 3/81 S. 11

4) S. zu den "Kommerzialisierungstendenzen" auch Simitis in Kaase aaO S. 83ff. (90); Bull NJW 79, 1177ff. (1180)

5) Vor allem verbietet sich ein Umkehrschluß: bei Gewährleistung der Finanzierung keine Gefahr des Datenmißbrauchs.

- β) Hauptsächlich (für Eigen- und Auftragsforschung)
sollte stattdessen auf Sicherungen organisatorischer
und technischer Art abgehoben werden

Dabei wäre insbesondere zu beachten, wo die Daten gespeichert werden, wer Zugang zu ihnen hat, zu welchem Zeitpunkt die Daten anonymisiert bzw. endgültig gelöscht werden.

Hier sollte durch besondere Benutzungsregelungen der DV-Anlage der Forschungsstelle folgendes sichergestellt sein:

- Nur die am Forschungsvorhaben Beteiligten dürfen Zugang zu den dafür übermittelten Daten haben.¹⁾
- Der Personenbezug ist durch Anonymisierung aufzuheben, sobald das Forschungsvorhaben einen solchen Bezug nicht mehr erfordert.
- Die die De-Anonymisierung ermöglichenden Identifikatoren sind bis zur Löschung aller Daten bei einem Datentreuhänder zu speichern.²⁾
- Zwischendateien sind nach jeder Auswertungsphase zu löschen.³⁾
- Die Urdaten sind insgesamt zu löschen, wenn die Informationen für eine Auswertung im Hinblick auf das Forschungsziel nicht mehr benötigt werden.

1) Möglichkeit der Einführung von "password" oder "Benutzercode"; dazu Schäfer ÖVD 6/73 S. 261

2) Dazu oben S. 198, FN 5

3) S. auch Ziegler-Jung DVR 8 (1979) S. 193ff. (210)

- γ) Hierfür ist ein Forschungsleiter zu bestimmen, der die Einhaltung dieser Schutzmaßnahmen (α + β) überwacht und bei Verletzung haftbar gemacht werden kann¹⁾

Der Forschungsleiter hat vor Anforderung der Daten das Vorliegen dieser Voraussetzungen dem zuständigen Datenschutzbeauftragten darzulegen. Soweit dieser keine Einwände erhebt, ist die Übermittelnde Stelle unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit i.e.S. an der Übermittlung der Daten nicht mehr gehindert.²⁾

Der Forschungsleiter ist verpflichtet, etwaige Änderungen in der Benutzungsregelung sofort dem Datenschutzbeauftragten bekanntzugeben; ebenso hat er diesem jederzeit eine Kontrolle zu gestatten. Zur Erleichterung einer externen Kontrolle sollten die Datenverarbeitungsvorgänge transparent³⁾ gestaltet werden. Eine jederzeitige Offenlegung der Verfahrensstadien könnte durch Protokollierung der Maßnahmen ermöglicht werden.⁴⁾

1) Dies fordern auch Steinmüller in Kaase aaO S. 235; Bull/Dammann DÖV 82, 213ff. (221); Richtlinien, vorgelegt im Auftrag der ESF Nr. 2.12., abgedruckt bei Simitis im 8. Tb des LfD Hessen S. 127

2) Bei Vorliegen der Voraussetzungen kann von einer grundsätzlichen Angemessenheit im Verhältnis zur Intensität des Eingriffs in das informationelle Selbstbestimmungsrecht ausgegangen werden. Insoweit ist nicht mehr gesondert auf die Art der zu übermittelnden Daten abzuheben. Eine Ausnahme gilt allerdings: Daten, die nicht erhoben werden dürfen (Intimsphäre), dürfen der Forschung auch nicht übermittelt werden

3) S. Steinmüller in Kaase S. 235; s. auch Bull/Dammann DÖV 82, 221

4) S. auch Ziegler-Jung DVR 8 (79) S. 193ff. (210)

3) Zusammenfassung

Eine entsprechende gesetzliche Regelung des Datenzugangs für die Wissenschaft sollte also folgende Punkte enthalten:

- Anforderung eines bestimmten Forschungsvorhabens¹⁾
- Einschränkung auf - Geeignetheit der Daten²⁾
 - Erforderlichkeit der Daten³⁾
- Eine gesetzliche Güterabwägung⁴⁾

4) Formulierungsvorschlag:

- 1) Personen und Stellen, die mit wissenschaftlicher Forschung betraut sind (forschende Stellen) können für bestimmte¹⁾ Forschungsvorhaben geeignete²⁾ und erforderliche personenbezogene Daten übermittelt werden.
- 2) Die Übermittlung personenbezogener Daten ist unzulässig, wenn der Zweck der Forschung zumutbar auf andere Weise³⁾ erreicht werden kann.
- 3) Die schutzwürdigen Belange des einzelnen stehen in angemessenem Verhältnis zur Bedeutung des Forschungszwecks, wenn die im folgenden aufgeführten Vorkehrungen getroffen sind:⁴⁾
 - a) Übermittelte personenbezogene Daten dürfen nur für dieses Forschungsvorhaben verwendet werden.

1) S.o. Ziffer 1 c) S. 195

2) S.o. Ziffer 2 a) S. 196

3) S.o. Ziffer 2 b) S. 197

4) S.o. Ziffer 2 c) S. 201

- b) Zu diesem Zweck ist mittels organisatorischer und technischer Maßnahmen sicherzustellen, daß nur die an diesem Forschungsvorhaben beteiligten Personen Zugang zu den übermittelten Daten haben.
- c) Ferner muß der Zeitpunkt der Anonymisierung und der Löschung der personenbezogenen Daten bestimmt sein.
- d) Hierfür ist ein Forschungsleiter zu bestimmen, der die Einhaltung der in Satz 1-3 beschriebenen Schutzmaßnahmen überwacht und bei Verletzung haftbar gemacht werden kann.
- 4) Vor Anforderung der Daten ist der zuständige Datenschutzbeauftragte vom Vorliegen der organisatorischen und technischen Schutzvorkehrungen zu informieren.

IV. Regelung für den Zugang der Wissenschaft zu statistischen Einzelangaben im BStatG (§ 11 BStatG)

§ 11 BStatG enthält keine ausdrückliche Zugangsregelung für die Wissenschaft.

- I. Für sie gilt (wie für jeden anderen potentiellen Datenbenützer auch) der Grundsatz, daß nach § 11V BStatG statistische Daten jedenfalls dann übermittelt werden können, wenn sie "dem Betroffenen nicht mehr zuzuordnen sind".

Diese Regelung ist verfassungsgemäß, da bei der Übermittlung (faktisch) anonymer Daten das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen nicht tangiert

wird.¹⁾ Kann aber das Grundrecht des einzelnen nicht in Konflikt geraten mit dem Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III 1 GG), gebietet letztere einen uneingeschränkten Datenzugangsanspruch der Forschung.²⁾

II. Problematisch ist dagegen die Regelung der Übermittlung einfach-anonymisierter³⁾ Daten. Diese Daten dürfen nach § 11 III BStatG nur weitergegeben werden an "von obersten Bundes- und Landesbehörden bestimmte Stellen" sowie "sonstige Amtsträger und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete".

Hier wird in einer abschließenden⁴⁾ Aufzählung der Empfängerkreis auf den öffentlichen Bereich beschränkt, für den privaten Bereich sind keine Ausnahmen vorgesehen.⁵⁾

Für private Forschungsinstitute besteht nur eine Möglichkeit, Zugang zu solchermaßen beschränkt-anonymisierten Daten zu bekommen: Über den Auftrag durch oberste Bundes- oder Landesbehörden, durch welche die Forschungsinstitution zu "bestimmten" Stellen iSd § 11 III BStatG würde.

Damit läßt sich zwar für diesen Bereich der Forschung eine Lücke schließen,⁶⁾ doch dies ist im Hinblick auf

1) S.o. Ziffer b) S. 72

2) S.o. Ziffer b) S. 195

3) Durch Weglassen von Identifizierungsmerkmalen wie Name und Anschrift

4) S. Begründung des Reg.-Entw. des BStatG (1980) BR-DrS 443/78 S. 35

5) Dazu kritisch auch Tuner DSWR 3/82 S. 61ff.; Bull/Damann DÖV 82, 213ff. (218 FN 24); Bürgin in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (54); s. auch schon oben S. im Hinblick auf die sog. Forschungsklauseln der LDSG'e

6) S. IFO-Institut, Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft; dazu Bürgin (FN 5) S. 55

das Gebot der grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Wissenschaftszweige nicht ausreichend. Auf privatem Sektor haben danach nur die Forschungsinstitute eine Chance auf privilegierten Datenzugang, deren Arbeit in die Konzeption der jeweiligen Ressorts von Bundes- und Landesoberbehörde am besten paßt.¹⁾ Der eigentlichen Aufgabe der freien Forschung (eigenständige Kontrollfunktion) können die nicht-öffentlichen Einrichtungen mit unabhängiger Forschung mangels ausreichenden Datenzugangs nicht nachkommen.

Diese Abgrenzung ist zu pauschal und verfassungsrechtlich nicht haltbar, da sie nicht auf einer Interessenabwägung beruht, sondern allein vom Bestreben getragen war, die statistischen Übermittlungsvorschriften den Strafvorschriften der §§ 203ff. StGB anzupassen. Der Strafrechtsschutz war früher in § 13 BStatG (1953) geregelt. Inzwischen sind Verstöße gegen die statistische Geheimhaltungspflicht nach den §§ 203ff. StGB zu ahnden.²⁾ Bei der Novellierung des BStatG (1980) wurde der Empfängerkreis statistischer Einzelangaben bewußt³⁾ eng gezogen, um diesen im Falle des Mißbrauchs nach §§ 203ff. StGB belangen zu können.⁴⁾

-
- 1) Zweifelnd auch Krupp in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (56)
 - 2) Dazu Bürgin in Wirtschaft und Statistik 8/80 S. 501 ff. (506)
 - 3) S. Begründung zum Entwurf des BStatG 80 (BR-DrS 443/78 S. 39; s. auch Borchert ÖVD 7-8/81 S. 18ff. (20); Tuner DSWR 3/82 S. 61ff. (63)
 - 4) S. § 203II Nr. 1 für "Amtsträger" nach § 11I Nr. 2 StGB und § 203II Nr. 2 für "besonders Verpflichtete" nach § 11I Nr. 4 StGB iVm dem VerpflichtungsG v. 2.3.74 (BGBl. I, 547), das als Art. 42 Bestandteil des EinführungsG'es zum StGB wurde; s. SS-Eser § 11 StGB RN 40

Verfassungsrechtlich geboten wäre der umgekehrte Weg gewesen: die Strafvorschriften hätten sich an den statistischen Übermittlungsregelungen orientieren müssen.¹⁾ Die Vorschrift des § 11 III BStatG ist daher in dieser Form dringend Änderungsbedürftig. Statt einer willkürlichen Trennung zwischen privater und öffentlicher Forschung sollte eine Regelung gefunden werden, die einerseits den Empfängerkreis weiterzieht, als einschränkendes Korrelat dafür aber nachprüfbare Entscheidungskriterien für eine Interessenabwägung aufzeigt.²⁾

V. Gesetzliche Regelung im BStatG oder in den Einzelstatistikgesetzen?

Es bleibt noch zu prüfen, ob eine solche Regelung ganz oder teilweise im BStatG oder besser in den Einzelstatistikgesetzen aufgeführt werden sollte.

Gegen die Aufnahme im BStatG wird z.T.³⁾ vorgebracht, die Systematik des § 11 BStatG zeige, daß Ausnahmeregelungen den Einzelstatistikgesetzen vorbehalten sein sollten. Auch seien es letztlich nur die Daten aus vier statistischen Erhebungen,⁴⁾ die für die auf statistische Einzeldaten angewiesene wissenschaftliche Forschung⁵⁾ verwertbar seien.

- 1) In diesem Sinn auch Bull im 1. Tb des BfD (in Zur Sache 2/79 S. 11ff. (61)); kritisch auch Tuner DSWR 3/82 S. 63; falsch daher auch der Ansatzpunkt von Bürgin in Podiumsdiskussion aaO S. 46: "die Ausweitung des Empfängerkreises führe zu einer strafrechtlichen Lücke"
- 2) S. hierzu den oben (Teil D § 3 III 3b) ausgearbeiteten Entwurf von gesetzlich festgelegten Kriterien
- 3) S. Bürgin in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (46)
- 4) Volkszählung, Mikrozensus, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe; uninteressant ist dagegen die Wirtschaftsstatistik, die 70 % der Statistiken ausmacht, dazu kommen noch 15 % Statistiken, die für den öffentlichen Sektor erhoben werden; s. Bartels in Podiumsdiskussion aaO S. 64
- 5) S. dazu die Nachweise oben S. 129 FN 2

Dazu ist zu sagen:

Im Ansatz ist der Gedanke insoweit richtig, als eine präzise Weitergaberegulation den Datenzugang der Forschung jeweils nur dort regeln kann, wo die Datenmenge und die damit verbundenen Gefahren für den einzelnen bekannt sind.

Trotzdem sollte nicht darauf verzichtet werden, im BStatG die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Weitergabe an die Forschung aufzunehmen.¹⁾

Die jeweiligen Einzelstatistikgesetze könnten sich dann darauf beschränken, die mit der Eigenart der jeweiligen Erhebung verbundenen Gefahren für den einzelnen im Hinblick auf die konkret erhobenen Daten in einer präzisen Weitergaberegulation zu berücksichtigen und entsprechende weitere Einschränkungen zu treffen.²⁾

1) s. auch Brennecke in Kaase S. 281ff. (296) im Hinblick auf Harmonisierungsbestrebungen auf internationaler Ebene; s. auch Krupp in Podiumsdiskussion aaO S. 39ff. (59)

2) S. auch Brennecke in Kaase S. 297, dessen Formulierungsvorschlag aber ungeeignet ist, da dort nur pauschal auf "schutzwürdige Belange" abgestellt wird

E. Zusammenfassende Thesen

- 1) Für die Frage, welche Daten des Bürgers der Staat bei einer statistischen Befragung erheben darf, ist im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen nach der Art der Daten zu differenzieren:
 - Daten aus dem unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung dürfen nicht erhoben werden (auch nicht in anonymer Form).
 - bezüglich der Daten aus dem kommunikativen Bereich ist abzuwägen zwischen dem Ziel der Befragung und dem Mittel (welche Daten werden erhoben?). Bei Daten aus dem "begrenzten" Öffentlichkeitsbereich müssen die konkreten Informationsinteressen des Staates die Belange des einzelnen wesentlich überwiegen. Bei Daten aus dem "weiten" Öffentlichkeitsbereich reicht es, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls die Befragung dieser Informationen zweckmäßig erscheinen lassen.
- 2) Bei der Veröffentlichung von statistischen Ergebnissen ist eine restriktive Auslegung im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen verfassungsrechtlich geboten.

Als (gegenüber der Weitergabe an bestimmte Stellen) intensiverer Eingriff haben bei bestehenden Zweifeln über die Rückführbarkeit der Daten die Belange des einzelnen Vorrang. Die in der Datenschutzliteratur für die Weitergabe von Daten entwickelte "Aufwands-grenze" kann hierfür nicht herangezogen werden.

- 3) Die Weitergabe statistischer Einzeldaten an die Gemeinden ist nur zulässig, wenn organisatorisch sichergestellt ist, daß die übermittelten (nicht faktisch anonymen) Daten ausschließlich für die statistische Aufbereitung verwendet werden.

Dafür müssen die Daten, solange sie noch auf den einzelnen zurückgeführt werden können, nach außen hin abgeschottet werden. Dies setzt die ausschließliche Zuständigkeit einer Kommunalbehörde mit konkreter Aufgabendefinition voraus.

Entsprechende Regelungen sollten in einem Landesgesetz über Kommunalstatistik festgelegt werden.

- 4) Ein Gesetz, das eine statistische Erhebung anordnet und dabei neben der statistischen Zwecksetzung ausdrücklich auch die Weitergabe und Verwendung der erhobenen Daten zu Zwecken des Verwaltungsvollzuges gestattet, wäre verfassungswidrig, da sich die verschiedenen Zielrichtungen nicht miteinander vereinbaren lassen, der Zweck des Gesetzes daher insgesamt untauglich wäre.
- 5) Eine kombinierte Erhebung (für Zwecke der Statistik und für Zwecke des Verwaltungsvollzuges) wäre verfassungsgemäß, wenn das Datenmaterial inhaltlich getrennt auf verschiedenen Fragebögen erhoben würde und eine strikte Zweckbindung organisatorisch gewährleistet wäre.
- 6) Für die Weitergabe von statistischen Einzeldaten an die Wissenschaft bedarf es einer speziellen Übermittlungsvorschrift im BStatG.

- Die Ausgestaltung in einigen Landesdatenschutzgesetzen in Form von sog. Forschungsklauseln ist wegen der sachlich nicht gerechtfertigten Beschränkung des Empfängerkreises verfassungsrechtlich bedenklich.
- Stattdessen sollte der Gesetzgeber eine Güterabwägung vornehmen und für die übermittelnde Stelle Rahmenbedingungen festlegen, die dieser die Überprüfung der Zulässigkeit des Übermittlungsbegehrens im Hinblick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht des einzelnen ermöglicht, ohne die Bedeutung des Forschungsvorhabens werten zu müssen.

Literaturverzeichnis

- A c h t e r b e r g, Norbert: Die Annex-Kompetenz,
DÖV 66, 695ff.
- A m e l u n g, Knut / S c h a l l, Hero: Zum Einsatz
von Polizeispitzeln: Hausfriedensbruch, Woh-
nungsgrundrecht und Durchsuchungsbefugnis, JuS
75, 565ff.
- A p p e l, Günther: Informationen zur Volkszählung
1983 (Herausgegeben vom statistischen Landesamt
Berlin, 1983)
- A u e r n h a m m e r, Herbert: Kommentar zum Bundes-
datenschutzgesetz (Köln/Berlin/Bonn/München,
2. Auflage 1981)
- B a r t e l s, Hildegard: Die statistische Datenbank
des Bundes als Teil des automatisierten Informa-
tionssystems der öffentlichen Verwaltung (in:
Das Informationsbankensystem Band II, Bonn 1971)
- Inwieweit können anonymisierte Daten ohne Zuhilfe-
nahme der Identifizierungsmerkmale de-anonymisiert
werden? (in: Öffentliche Anhörung von Sachver-
ständigen zum Bundesdatenschutzgesetz und zum
Bundesmeldegesetz, abgedruckt in "Zur Sache"
5/74 S. 150ff.) - zitiert: Anhörung 1974
- B e n d a, Ernst: Die Menschenwürde (in: Benda/Maihofer/
Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin/
New York 1983 S. 106ff.)
- Privatsphäre und Persönlichkeitsprofil (in: Fest-
schrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag,
Tübingen 1974 S. 23ff.)

- v o n B e c k e r, Peter: Tatverdächtige und Straftäter in den Massenmedien (Baden-Baden 1979)
- B e r g m a n n, Lutz / M ö h r l e, Roland: "Datenschutzrecht", Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz (Stuttgart/München/Hannover, Stand Oktober 1983)
- B e t t e r m a n n, Karl-August: Grenzen der Grundrechte (2. Auflage 1976 Berlin/New York)
- B l e c k m a n n, Albert: Allgemeine Grundrechtslehren (Köln 1979)
- B o r c h e r t, Günter: Datenzugang für die Forschung, ÖVD 7-8/1981 S. 18ff.
- B r e h m e r, Nikolaus / V o e g e l i, Wolfgang: Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, JA 1978, 492ff.
- B r e t z, Manfred / K n o p, Werner / T r a v n i c z e k, Robert:
Konzept der Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung 1981, in: Wirtschaft und Statistik 6/1978 S. 333ff.
- B r i n c k m a n n, Hans: Datenschutz - Diskussion muß die wirkliche Bandbreite miteinbeziehen (in: Frankfurter Rundschau vom 20.9.1982 S. 14 und vom 21.9.1982 S. 10)
- B r u n n s t e i n, Klaus: Wie anonym sind die Volkszählungsdaten? in Jürgen Taeger (Hrgst.), Die Volkszählung (Hamburg 1983) S. 128f.
- B ü l l e s b a c h, Alfred: Datenschutz versus Wissenschaftsfreiheit, ÖVD 3/1981 S. 9ff.

B ü r g i n, Gerhard: Zur Novellierung des Bundesstatistikgesetzes, in Wirtschaft und Statistik 8/1980 S. 501ff.

B u l l, Hans-Peter: 1. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz (in: Zur Sache 2/1979 S. 11ff.) - zitiert: 1. Tb des BfD

- Verfassungsrechtlicher Datenschutz (in: Gedächtnisschrift für Chr. Sasse Band II "Das Europa der zweiten Generation", Kehl am Rhein/Straßburg 1981, S. 869ff.)
- Verfassungsrechtliche Verankerung des Datenschutzes, ÖVD 11/1979 S. 3ff.
- Datenschutz contra Amtshilfe - von der "Einheit der Staatsgewalt" zur "informationellen Gewaltenteilung", DÖV 1979, 689ff.
- Entscheidungsfragen in Sachen Datenschutz, ZRP 1975, 7ff.
- Datenschutz als Informationsrecht und Gefahrenabwehr, NJW 1979, 1177ff.
- 2. Tätigkeitsbericht (Januar 1980) BT-DrS 8/3570, zitiert 2. Tb
- 3. Tätigkeitsbericht (Januar 1981) BT-DrS 9/93, zitiert 3. Tb
- 4. Tätigkeitsbericht (Januar 1982) BT-DrS 9/1243, zitiert 4. Tb

B u l l, Hans-Peter / D a m m a n n, Ulrich: Wissenschaftliche Forschung und Datenschutz, DÖV 1982, 213ff.

B u r k e r t, Herbert: Die Eingrenzung des Zusatzwissens als Rettung der Anonymisierung?
DVR 8/1979 S. 63ff.

- Das Problem des Zusatzwissens (in: Kaase (Hrgst.)
Datenzugang und Datenschutz, Königstein/Ts.
1980, S. 143ff.)

B u s c h, Reinhard: Zur Frage der Auskunft- und
Geheimhaltungspflicht in der amtlichen Statistik
(in: Wirtschaft und Statistik 6/1954 S. 119ff.)

C o i n g, Helmut: Die heimliche Tonbandaufnahme als
Rechtsproblem, in: Tonbandaufnahmen. Zulässig-
keit und Grenzen ihrer Verwendung im Rechtsstaat -
Weinheimer Tagung -, Mannheim 1957 S. 30ff.

C z a p s k i, Peter: Die Geheimhaltung bundesstatisti-
scher Einzelangaben im Rahmen der neueren Daten-
schutzgesetzgebung, ÖVD 4/1975 S. 163ff.

D a l e k i, Wolfgang: Bundesstatistik über Religions-
zugehörigkeit, JZ 1983, 60ff.

D a m m a n n, Ulrich: Die falsche Front oder Wissen-
schaft und Datenschutz (in: Deutsche Universitäts-
zeitung 1981, 608ff.)

- Datenschutz und Forschungsfreiheit, DVR 4 (1975),
S. 201ff.

- Der Bürger in der Datenbank (in: Dammann/Karhausen/
P. Müller/Steinmüller "Datenbanken und Daten-
schutz" Frankfurt 1974 S. 1ff.)

D e m a n t, Bernd / T u n e r, Lotte: Systemanalyse
personenbezogener Datenflüsse, ÖVD 12/1975
S. 524ff.

- D e n n i n g e r, Erhard: Die Trennung von Verfassungsschutz und Polizei und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, ZRP 1981, 231ff.
- D i e t z, Heribert: Einheit der Gemeindeverwaltung im Datenschutzrecht (in: Der Städtetag 6/1981 S. 398ff.)
- D r e i e r, Ralf: Forschungsbegrenzung als verfassungsrechtliches Problem, DVBl. 1980, 471ff.
- D ü r i g, Günter: Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, AöR 81 (1956) S. 117ff.
- Anmerkung zu BVerfGE 6,32ff. (Elfes-Urteil), JZ 57, 169ff.
- D ü w e l, Peter: Das Amtsgeheimnis, Berlin 1965
- E b e r l e, Carl-Eugen: Datenschutz durch Meinungsfreiheit, DÖV 1977, 306ff.
- Der Schutz medizinischer Daten durch Verfassung, allgemeine und bereichsspezifische Datenschutzvorschriften (in: Kilian/Porth "Juristische Probleme der Datenverarbeitung in der Medizin" (Berlin/Heidelberg/New York 1979) S. 97ff.
- E g g l o f f, Willi: Information und Grundrechte, DVR 6 (1978) S. 115f.
- E r i c h s e n, Hans-Uwe: Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit Band I (2. Auflage 1976 München)
- Höchststrichterliche Rspr. zum Verwaltungsrecht, VerwArchiv 70 (1979) S. 249ff. und VerwArchiv 67 (1976) S. 93ff.

E v e r s, Hans-Ulrich: Privatsphäre und Ämter für
Verfassungsschutz, Berlin 1960

- Verletzung des Postgeheimnisses und Beweisver-
bote im Strafprozeß, JZ 1965, 661ff.
- Rechtsschutz und Verfassungsschutz, ZRP 1980,
110ff.
- Verwaltung und Schule, VVDStrRL 23 (1966) S. 147ff.

F o r s t h o f f, Ernst: Der Persönlichkeitsschutz
im Verwaltungsrecht (in: Festschrift für den
45. Deutschen Juristentag, Karlsruhe 1964,
S. 41ff.

F r a n k e n b a c h, Wilfried / R e i n e r m a n n,
Heinrich / S i m s o n, Friedrich: Datenschutz und
Verwaltungsaufwand, BWVwPr 12/1982 S. 273ff.

G a l l w a s, Hans-Ulrich: Verfassungsrechtliche
Grundlagen des Datenschutzes (in: Der Staat 1979,
S. 505ff.)

G a l l w a s / S c h n e i d e r / S c h w a p p a c h /
S c h w e i n o c h / S t e i n b r i n c k :
Datenschutzrecht - Kommentar zum Bundesdaten-
schutzgesetz, Loseblattausgabe (Stuttgart 1978ff.)

G e i g e r, Hansjörg: Datenschutz und Gewaltenteilung
(in: Kilian/Lenk/Steinmüller (Hrgst.) "Daten-
schutz. Juristische Grundfragen beim Einsatz
elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in
Wirtschaft und Verwaltung", Frankfurt 1973,
S. 173ff.)

- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983, DSWR 3/1984 S. 43ff.
- G e u l e n, Reiner: Rechtliche Probleme der Volkszählung 1983 (in: Jürgen Taeger (Hrgst.) Die Volkszählung (Hamburg 1983), S. 107ff.)
- G i e s k e r, Hans: Das Recht des Privaten an der eigenen Geheimsphäre (Diss. Zürich), Zürich 1904
- G r e l l, Reiner: Kommentar zum Landesdatenschutzgesetz von Baden-Württemberg, Stuttgart 1980
- G o l a, Peter / H ü m m e r i c h, Klaus: "Datenschutzrecht" Teil IV (EDV und Recht Band 10) München 1981
- G r ü n e r, Hans: Kommentar zum Sozialgesetzbuch Band III (Percha, Stand 1. Dezember 1983)
- G ü l l e n e r, Manfred: Von der Fiktion der Unfehlbarkeit - kritische Anmerkungen zum Konzept der amtlichen Statistik (in: Jürgen Taeger (Hrgst.) Die Volkszählung (Hamburg 1983), S. 186ff.)
- G u s y, Christoph: Die Verwendung rechtmäßig erlangter Informationen durch die Nachrichtendienste, NVwZ 1983, 322ff.
- Der Schutz gegen rechtswidrige Informationsermittlung durch die Nachrichtendienste, DöV 1980, 431ff.
- Grundrechtsschutz vor staatlichen Informations- eingriffen, VerwArchiv 1983, 91ff.

- H a f t, Fritjof: Zur Situation des Datenschutzstrafrechts, NJW 1979, 1194ff.
- H a m a c h e r, Bernd: Zusammenfassung des Bereichs von Datenschutzmaßnahmen bei der Wissenschaft (in: Kaase (Hrgst.) "Datenzugang und Datenschutz", Königstein/Ts. 1980, S. 219ff.)
- H a m a n n, Andreas / L e n z, Helmut: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (3. Auflage Neuwied/Berlin 1970)
- H a m m e r b a c h e r, Hans: Voraussetzungen und Grenzen eines wirksamen Datenschutzes, DVBl. 1978, 421ff.
- H ä n d e l, Konrad: Anmerkung zu BGH NJW 64, 1139ff. (Tagebuch-Entscheidung), NJW 1964, 1139ff.
- H e i n i t z, Ernst: Die Verwertung von Tagebüchern als Beweismittel im Strafprozeß, JR 1964, 441ff.
- H e n k e, Norbert: Gedanken zum Vorbehalt des Gesetzes, AÖR 101 (1976) S. 576ff.
- H e s s e, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (11. Auflage Karlsruhe 1978)
- H e u ß n e r, Hermann: Datenschutz und Notwendigkeit bereichsspezifischer Regelungen (in: Festschrift für G. Wannagat, Köln 1981, S. 173ff.)
- v. H e y s, Albrecht: Probleme der Bundesstatistik, DVBl. 1952, 232ff.
- Das Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke, DÖV 1953, 38ff.

H i l l e r, Ingetrud: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesstatistik (Diss. Mainz) Mainz 1954

H i r s c h b e r g, Lothar: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Göttingen 1981

H u b m a n n, Heinrich: Das Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage Köln/Graz 1967

J a c o b s, Günter: Die Unwirksamkeit der Anonymisierung von Individualdaten - dargestellt am Beispiel der Amtlichen Studentenstatistik, ÖVD 6/1973 S. 258ff.

J a k o b, Wolfgang: Eingriff kommunaler Satzungen in "Freiheit und Eigentum", DÖV 1970, 666ff.

J a r a s s, Hans-D.: Das Informationsgleichgewicht zwischen Parlament und Verwaltung, DVR 3 (1974) S. 368ff.

J e n s e n, Günter: Amtshilfe durch Informationsweitergabe, DVR 6 (1977) S. 1ff.

K a a s e, Max (Hrgst.) Datenzugang und Datenschutz - Konsequenzen für die Forschung, Königstein/Ts. 1980

K a m l a h, Ruprecht: Right of privacy, Köln 1969

- Datenüberwachung und BVerfG, DÖV 1970, 361ff.

- Verfassungsmäßige Schranken der elektronischen Überwachung von Gesprächen im deutschen und amerikanischen Recht, DÖV 1970, 44f.

- Hinweise aus der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zur Regelung eines materiellen Informationsrechts (in: Steinmüller (Hrgst.) "Informationsrecht und Informationspolitik", München/Wien 1976, S. 196ff.

- K e r k a u, Hans-Joachim: Kommunalstatistik und Datenschutz, ÖVD 6/1981 S. 3ff.
- K i s k e r, Gunter: Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, 1313ff.
- K l o e p f e r, Michael: Datenschutz als Grundrecht, Königstein 1980
- K n a c k, Hans-Joachim: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln/Berlin/Bonn/München 2. Auflage 1983
- K n a u t h, Alfons: Beweisverwertungsverbot als Folge einer verfassungswidrigen Beschlagnahmeanordnung, JuS 1979, 339ff.
- K n e m e y e r, Franz-Ludwig: Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, 11ff.
- K ö t t g e n, Arnold: Die Freiheit der Wissenschaft und die Selbstverwaltung der Universität (in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.) Die Grundrechte, Band II Berlin 1960, S. 291ff.
- K o m m e n t a r zum Bonner Grundgesetz, Loseblattausgabe (Hamburg 1950ff.), zitiert: (Autor) in BK
- K r a u c h, Helmut: Erfassungsschutz (Hrsg.) Stuttgart 1975
- K r a u s e, Peter: Datenschutz und Grundgesetz, DVR 1980, 229ff.
- "Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung - BVerfGE 65,1" JuS 84, 268ff.

- K r e b s, Walter: Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechte (Schriften zum öffentlichen Recht Band 276, Berlin 1975)
- Zum aktuellen Stand der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, Jura 1979, 304ff.
- L e n k, Klaus: Datenschutz in der öffentlichen Verwaltung (in: Kilian/Lenk/Steinmüller (Hrsg.) Datenschutz - Juristische Grundfragen beim Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in Wirtschaft und Verwaltung", Frankfurt/Main 1973, S. 15ff.)
- L e r c h e, Peter: Übermaß und Verfassungsrecht, Köln/Berlin/München/Bonn 1961
- L e u z e, Ruth: Orwell 1984 - Utopie oder reale Gefahr? DVBl. 1984, 1ff.
- Im Spannungsfeld von medizinischer Forschung und Datenschutz (in: P. Gola (Hrsg.) "Datenschutz im Konflikt" DVR Beiheft 14 (1983) S. 78ff.
- Rückschlag im Datenschutz, DVBl. 1982, 993ff.
- L ö c h n e r, Gerhard: Datenschutz und Datensicherung, erläutert am Bundeszentralregister (in: Löchner/Steinmüller "Datenschutz und Datensicherung" Karlsruhe 1975, S. 1ff.
- L o r e n z, Dieter: Das Melderegister als Informationsquelle, DÖV 1975, 151ff.
- L u h m a n n, Niklas: Verfassungsmäßige Auswirkungen der elektronischen Datenverarbeitung, ÖVD 2/1972 S. 44ff.

- Grundrechte als Institution (Schriften zum öffentlichen Recht Band 24, Berlin 1965)
- Sinn als Grundbegriff der Soziologie (in: Habermas/Luhmann "Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - was leistet die Systemforschung? Frankfurt/Main 1971
- Die Gewissensfreiheit und das Gewissen, AöR 90 (1965) S. 257ff.

M a l l m a n n, Christoph: Die Probleme der Privatsphäre innerhalb des Datenschutzes (in: Jochen Schneider "Datenschutz und Datensicherung" München 1971 S. 19ff.)

M a l l m a n n, Otto: Zielfunktionen des Datenschutzes - Schutz der Privatsphäre, korrekte Informationen (Frankfurt/Main 1977)

- Volkszählung und Grundgesetz, JZ 1983, 651ff.

v. M a n g o l d t, Hermann / K l e i n, Friedrich:
Das Bonner Grundgesetz, Berlin/Frankfurt (Band I 2. Aufl. 1957, Band II 2. Aufl. 1964, Band III 3. Auflage 1974)

M a r t e n s, Joachim: Einführung in die Praxis des Verwaltungsverfahrens, JuS 1979, 44ff.

M a u n z, Theodor / D ü r i g, Günther / H e r z o g, Roman / S c h o l z, Rupert: Kommentar zum Grundgesetz, München (Stand: April 1983), zitiert: (Autor) in MDH

M a u n z, Theodor / Z i p p e l i u s, Reinhold:
Deutsches Staatsrecht, 24. Auflage 1982 München

- M a y e r, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht Band I,
3. Auflage München/Leipzig 1924, Neudruck
Berlin 1961
- M e i s t e r, Herbert: Datenschutz im Zivilrecht,
Gummersbach 1977
- M ü l l e r, Christa: Inhalt und Funktion der Privatsphäre - eine kritische Darstellung, DSWR
1973, 50ff.
- M ü l l e r, Paul-J.: Datenschutz und Sicherung der
Individualdaten der empirischen Sozialforschung,
DSWR 1974, 2ff.
- Privatsphäre und Institutionsgefüge (in: H.
Garstka/G. Schneider (Hrsg.) "Verwaltungsinforma-
matiktextbuch" Darmstadt 1980, S. 392ff.
 - Die Gefährdung der Privatsphäre durch Datenbanken
(in: Dammann/Karhausen/Müller/Steinmüller "Daten-
banken und Datenschutz" Frankfurt/New York 1974
S. 63ff.
- v. M ü n c h, Ingo: Kommentar zum Grundgesetz, München
(Band I 2. Aufl. 1981, Band II 1. Aufl. 1976,
Band III 2. Aufl. 1983) zitiert: (Autor) in
v. Münch
- v. M u t i u s, Albert: Grundfälle zum Kommunalrecht,
JuS 1977, 455ff.
- N e u m a n n - D u e s b e r g, Horst: Dokumentar-
sendung "Soldatenmord von Lebach" unter persön-
lichkeitsrechtlichem und verfassungsrechtlichem
Aspekt, JZ 73, 261ff.

- Bildberichterstattung über absolute und relative Personen der Zeitgeschichte, JZ 1960, 114ff.
- Fernsehsendung "Aktenzeichen XY ungelöst" und Persönlichkeitsrecht, JZ 1971, 305ff.

O r d e m a n n, Hans-Joachim / S c h o m e r u s, Rudolf: Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 3. Aufl. 1982 München

O s s e n b ü h l, Fritz: Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, NVwZ 1982, 465ff.

P a g e n k o p f, Hans: Kommunalrecht Band I, 2. Auflage Köln/Berlin/Bonn/München 1975

P a w l i k o w s k y, Gerhard J.: Datenschutz (Hrsg.) Wien 1979

P e s t a l o z z a, Christian: Volkszählung 1983 - Vorschläge, NJW 1983, 729ff.

P e t e r s, Hans: Freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel (in: Festschrift für Rudolf Laun (Hamburg 1953) S. 669ff.

P i e s k e, Eckart: Der Weg des deutschen Schulrechts nach dem 51. Deutschen Juristentag, DVBl. 1977, 673ff.

P i e t z c k e r, Jost: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, JuS 1979, 710ff.

P o d i u m s d i s k u s s i o n: Vielseitige
Nutzung statistischer Einzelangaben und Daten-
schutz (in: Allgemeines Statistisches Archiv
64 (1980) S. 39ff.), zitiert: (Teilnehmer)
auf Podiumsdiskussion

P o d l e c h , Adalbert: Datenschutz im Bereich der
öffentlichen Verwaltung, Berlin 1973

- Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher
Informationssysteme DVR 1 (1972/73) S. 149ff.

- Das Recht auf Privatheit (in: Joachim Perels
(Hrsg.) "Grundrechte als Fundament der Demo-
kratie" Frankfurt 1979 S. 50ff.

- Verfassung und Datenschutz (in: H. Krauch Er-
fassungsschutz (Stuttgart 1975) S. 72ff.

- Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher
Datenbanken, DÖV 1970, 473ff.

P o h l, Bernhard: Erläuterungen zum Bundesstatistik-
gesetz (in: das Deutsche Bundesrecht VIII Z 10,
452. Lieferung 1980 Baden-Baden

R a m e l o w, Michael: Der Lebensbildschutz im Rahmen
des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Diss.
Hamburg) Hamburg 1963

R a p a p o r t, Edmund: Für und gegen die Freigabe
von anonymisierten Daten - Aus der Perspektive
einer statistischen Behörde (in: Kaase (Hrsg.)
"Datenzugang und Datenschutz" Königstein/Ts. 1980

R e i n h a r d, Rudolf: Der Streit um den Persönlich-
keitsschutz nach dem Referentenentwurf des
Bundesjustizministeriums, JZ 1959, 41ff.

- R i d d e r, Helmut K.J.: Meinungsfreiheit (in:
Neumann/Nipperdey/Scheuner "Die Grundrechte"
Band II Berlin 1954, S. 243ff.
- R i e g e l, Reinhard: Datenschutz bei Sicherheits-
behörden, Köln/Berlin/Bonn/München 1980
- R o h l f, Dietwald: Der grundrechtliche Schutz der
Privatsphäre, Berlin 1980
- R o h l f, Dietwald / d e L a z z e r, Dieter:
Der Lauschangriff, JZ 1977, 207ff.
- R u c k r i e g e l, Werner: Datenschutz und Daten-
übermittlung in der öffentlichen Verwaltung,
ÖVD 11/1979 S. 10ff.
- R ü p k e, Giseler: Der verfassungsrechtliche Schutz
der Privatheit, Baden-Baden 1976
- R u p p, Hans Heinrich: Das Urteil des Bundesverfas-
sungsgerichts zum Sammlungsgesetz - eine Wende
in der Grundrechtsinterpretation des Art. 2I GG?
NJW 1966, 2037ff.
- Die Verwaltungsvorschriften im grundgesetzlichen
Normensystem, JuS 1975, 609ff.
- S a s s e, Christoph: Persönlichkeitsrecht und Daten-
schutzgesetzgebung in Deutschland (in: Fest-
schrift für W. Mallmann 1. Aufl. 1978 Baden-
Baden, S. 213ff.)
- S c h a t z s c h n e i d e r, Wolfgang: Registrierung
des äußeren Ablaufs von Telefongesprächen -
Eingriff oder immanente Schranken des Fernmelde-
geheimnisses, ZRP 1981, 130ff.

S c h ä f e r, -: Anmerkung zu Jacobs, ÖVD 6/1973
S. 258ff. in: ÖVD 6/1973 S. 261

S c h e r e r, Joachim: Datenzugang des Forschers
unter dem amerikanischen Freedom of Informa-
tions Act (in: Kaase (Hrsg.) "Datenzugang und
Datensicherung" Königstein/Ts. 1980, S. 37ff.)

- Datenzugang des Forschers zwischen Informations-
anspruch und Geheimhaltungsgrundsatz (ebenda
S. 92ff.)

S c h e u n e r, Ulrich: Pressefreiheit, VVDStrL 22
(1965) S. 1ff.

S c h l i n c k, Bernhard: Abwägung im Verfassungs-
recht, Berlin 1976

- Die Amtshilfe (Schriften zum öffentlichen Recht
Bd. 424, Berlin 1982)

- Der Bürger als Datenobjekt (in: Kilian/Lenk/
Steinmüller (Hrsg.) "Datenschutz" Frankfurt/Main
1973, S. 155ff.

S c h l ö r e r, Jan: Zum Statistikgeheimnis - Risiken
und Schutz statistischer Datenbanken, DVR 1976,
203ff.

- Datenorientierte Verfahren der Anonymisierung
(in: Kaase (Hrsg.) "Datenzugang und Daten-
sicherung" Königstein/Ts. 1980, S. 118ff.

- Schnüffeltechniken und Schutzmaßnahmen bei
statistischen Datenbankinformationssystemen mit
Dialogverkehr, Materialien Nr. 29 der Abteilung
für medizinische Statistik, Dokumentation und
Datenverarbeitung der Universität Ulm (1979)

S c h m i d t, Walter: Die bedrohte Entscheidungs-
freiheit, JZ 1974, S. 241ff.

- Der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz
im öffentlichen Meinungskampf, NJW 1980, 2066ff.
- Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft
(in: Dieter Grimm (Hrsg.) "Rechtswissenschaften
und Nachbarwissenschaften" Band I, 2. Aufl.
Frankfurt 1976, S. 89ff.
- Amtshilfe durch Informationshilfe, ZRP 1979,
185ff.
- Wissenschaftsfreiheit als Berufsfreiheit, NJW
1973, 585ff.

S c h m i d t - B l e i b t r e u, Bruno / K l e i n,
Franz: Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. Neuwied/
Darmstadt 1983

S c h m i t t - G l a e s e r, Walter: Die Freiheit
der Forschung, in: Albin Eser (Hrsg.) "Forschung
im Konflikt mit Recht und Ethik", Stuttgart 1976,
S. 77ff.

S c h n a p p, Friedrich E.: Grenzen der Grundrechte,
JuS 1978, 729ff.

- Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs,
JuS 1983, 850ff.
- Amtshilfe, behördliche Mitteilungspflichten und
Geheimhaltung, NJW 1980, 2165ff.

S c h n e i d e r, Hans: Die verhinderte Volkszählung,
VerwBl. BW 7/1983 S. 225ff.

- Anmerkung zu BVerfGE 65,1 in DÖV 84, 161ff.

S c h ö n k e, Adolf / S c h r ö d e r, Horst:
Strafgesetzbuch - Kommentar, 21. Auflage,
München 1982, zitiert: SS - (Autor)

S c h o l l e r, Heinrich: Die Freiheit des Gewissens
(Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 2,
Berlin 1958)

- Gewissen, Gesetz und Rechtsstaat, DÖV 1969,
526ff.

S c h o l l e r, Heinrich / B r o ß, Siegfried:
Grundzüge des Kommunalrechts, Heidelberg/
Karlsruhe 1976

S c h o l z, Rupert: Das Grundrecht der freien Ent-
faltung der Persönlichkeit in der Rspr. des
BVerfG's, AöR 100 (1975) S. 80ff., 265ff.

S c h u s t e r, Michael: Rechtspolitische Probleme
neuer Informationstechnologien (in: Recht und
Politik 1980, 68ff.)

S c h w a b e, Jürgen: Probleme der Grundrechtsdog-
matik, Darmstadt 1977

S c h w a n, Eggert: Datenschutz, Vorbehalt des Gesetzes
und Freiheitsgrundrechte, VerwArchiv 66 (1975)
S. 120ff.

S c h w e r d t f e g e r, Gunther: Öffentliches
Recht in der Fallbearbeitung, 6. Auflage
München 1982

S e i d e l, Ulrich: Datenbanken und Persönlichkeitsrecht unter besonderer Berücksichtigung der amerikanischen Computer Privacy, (Diss. Köln) Köln 1972

- Persönlichkeitsrechtliche Probleme der elektronischen Speicherung privater Daten, NJW 1970, 1581ff.
- Die durchlöchernte Privatsphäre, in: H. Krauch "Erfassungsschutz" (Hrsg.), Stuttgart 1975, S. 38ff.

S i m i t i s, Spiros: Zwischenbericht des Hessischen Landesbeauftragten für Datenschutz zum Volkszählungsgesetz 1983, DSWR 8/83 S. 189ff.

- Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung, Karlsruhe 1970
- Datenschutz, Notwendigkeiten und Voraussetzungen einer gesetzlichen Regelung, DVR 2 (1973) S. 138ff.
- Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, 673ff.
- Bundesdatenschutzgesetz, Ende der Diskussion oder Neubeginn? NJW 1977, 729ff.
- Datenschutz als Bürgerschutz, ÖVD 3/1974 S. 3ff.
- Die informationelle Selbstbestimmung, Grundbedingung einer verfassungskonformen Informationsordnung, NJW 1984, 398ff.
- Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, Wiesbaden 1980ff., zitiert: Tb des Hess. LfD

- Datenschutz und Melderecht, von der Abstraktion der Generalklauseln zur Konkretheit bereichsspezifischer Regelungen (in: Festschrift für W. Mallmann (Hrsg. O. Triffterer), Baden-Baden 1978, S. 259ff.

S i m i t i s, Spiros / D a m m a n n, Ulrich /

M a l l m a n n, Otto / R e h, Hans-Joachim:

3. Auflage Baden-Baden 1981

S i m o n, Jürgen: Die erfaßte Persönlichkeit (in:

J. Taeger (Hrsg.) "Die Volkszählung",

Hamburg 1983, S. 136ff.)

S i m o n, Jürgen / T a e g e r, Jürgen: Rasterfah-

nung, Baden-Baden 1981

S t a r c k, Christian: Organisation des öffentlichen

Schulwesens, NJW 1976, 1375ff.

S t a t i s t i s c h e s B u n d e s a m t:

Stand und Weiterentwicklung der Bildungs-

statistik, Wiesbaden März 1969

- Erste Überlegungen zum Aufbau eines statisti-

schen Datenbanksystems (Die Arbeiten des stat.

Bundesamtes 1968/69), Wiesbaden 1969, S. 56ff.

S t e i n, Ekkehard: Staatsrecht, 8. Auflage Tübingen

1982

S t e i n b ö h m e r, Feuke: Amtshilfe und Geheim-

haltungspflichten, DVBl. 1981, 340ff.

S t e i n m ü l l e r, Wilhelm: Personenkennzeichen,

Versicherungsnummer und Personalausweis,

DVR 1983 S. 205ff.

- Gutachten zum Bundesdatenschutzgesetz (Hrsg.), im Auftrag des Bundesministeriums des Innern 1971, Anlage 1 zu BT-DrS VI/3826, zitiert: Gutachten zum BDSG
- Ein organisationsunterstütztes Verfahren zur Anonymisierung von Forschungsdaten (in: Kaase (Hrsg.) "Datenzugang und Datenschutz" Königstein/Ts. 1980, S. 111ff.
- Datenschutz als Teilaspekt gesellschaftlicher Informationskontrolle (in: Steinmüller/G. Lochner "Datenschutz und Datensicherung" Karlsruhe 1975, S. 35ff.

S t o l l r e i t h e r, Konrad: 1.-4. Tätigkeitsbericht des Bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz, zitiert: (1.) Tb des LfD (Bayern) LT-DrS ...

S z a m e i t a t, Klaus / Z i n d l e r, -: Zum Beginn des Einsatzes einer Großrechenanlage im Statistischen Bundesamt (in: Wirtschaft und Statistik 7/1962 S. 377ff.

T a e g e r, Jürgen: Das Volkszählungsgesetz 1983, Eine Bestandsaufnahme (in: Taeger (Hrsg.) "Die Volkszählung" Hamburg 1983, S. 68ff.)

T i e d e m a n n, Klaus: Datenübermittlung als Straftatbestand, NJW 1981, 945ff.

T r i e p e l, Heinrich: Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung (in: Festschrift für P. Laband, 2. Band Tübingen 1908 S. 249ff.)

T r u t z e l, Klaus: Dezentrale Datenhaltung, ein Vorschlag zur Volkszählungsorganisation (in: Der Städtetag 1983 S. 548ff.)

T u n e r, Lotte: Zur Problematik des funktionalen Behördenbegriffs, DSWR 11/1983 S. 270ff.

- Probleme der Übermittlung von statistischen Einzelangaben zu wissenschaftlichen Zwecken, DSWR 3/1982 S. 61ff.

V o g e l, Günter: Anmerkung zu BGH NJW 79, 990 (Auswertung von Erkenntnissen aus der Überwachung eines Fernmeldeverkehrs), NJW 1979, 2524f.

W a g e n e r, Frido: Anm. zu VerfGH NW (DÖV 1979, 637) DÖV 79, 639ff.

- Datenverarbeitung auf der Ebene der Gemeinden, Kreise und Regionen, ÖVD 12/1980 S. 4ff.

W e n d t, Rudolf: Der Garantiegehalt der Grundrechte und das Übermaßverbot, AÖR 104 (1979) S. 414ff.

W e s t i n, A.F.: Privacy and Freedom, New York 1967

W i e s e, W.: Grundsatzfragen des Datenschutzrechts, DVBl. 80, 861ff.

W i m m e r, Sigmund: §9 Volkszählungsgesetz (in: Der Städtetag 1983 S. 472ff.)

W i n t r i c h, Josef M.: Zur Problematik der Grundrechte, Köln/Opladen 1957

W o l f f, Hans J. / B a c h o f, Otto: Verwaltungsrecht Band II, 4. Auflage München 1976

W o l t e r, Henner: Rechtsprobleme der Informations-
sammlung und Informationsweitergabe durch die
Ämter für Verfassungsschutz, DVR 7 (1978)
S. 297ff.

Z i e g l e r - J u n g, Bärbel: Datenschutz bei der
Forschung mit Gesundheitsdaten, Probleme und
Lösungswege, DVR 8 (1979) S. 193ff.

Lebenslauf

Ich wurde am 18.12.1954 als Sohn des praktischen Arztes Dr. med. Eberhard Karaus und seiner Ehefrau, der Ärztin Dr. med. Roswitha Karaus, geb. Scheidel, in West-Berlin geboren. Meine Staatsangehörigkeit ist deutsch.

Die Kronach-Grundschule besuchte ich von 1961 bis 1966 in Berlin-Lichterfelde. 1967 wechselte ich zum Lilienthal-Gymnasium in Berlin-Lichterfelde, das ich am 10. Dezember 1973 mit dem neu-sprachlichen Abitur abschloß.

Vom April 1974 bis März 1975 war ich an der Universität Lausanne (Schweiz) immatrikuliert (Studium der französischen Sprache und Rechtswissenschaften).

Ab dem Sommersemester 1975 war ich an der Universität Tübingen für Rechtswissenschaften eingeschrieben. Am 13.6.1980 bestand ich dort die Erste juristische Staatsprüfung.

Es folgte von September 1980 bis Dezember 1982 das Referendariat im Bezirk des Oberlandesgerichts Stuttgart.

Am 16.12.1982 legte ich in Stuttgart die Zweite juristische Staatsprüfung ab.

Vom 1. Mai 1983 bis zum 30. September 1984 war ich als wissenschaftliche Hilfskraft an der Universität Tübingen angestellt.

Seit 2. Juli 1984 bin ich in der Kommunalverwaltung des Erft-Kreises als persönlicher Referent des Oberkreisdirektors tätig.

